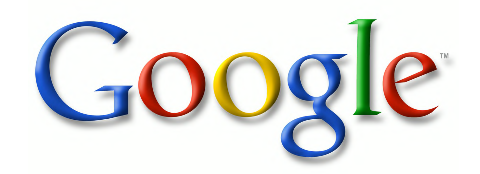



UC-NRLF
$B 93 328



Kommunale Submissions-Politik

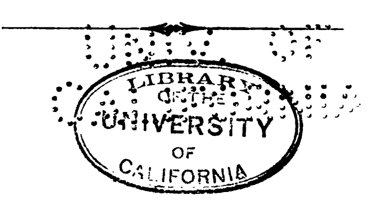
Die Vergebung öffentlicher Arbeiten in Mannheim

bearbeitet nach amtlichem Material

Inaugural-Dissertation
der staatswirtschaftlichen Fakultät
der kgl. Ludwig-Maximilians-Universität zu München
zur
Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

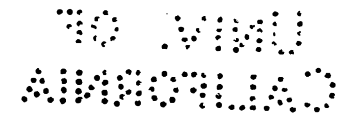
Max Dörner



Stuttgart
Druck der Union Deutsche Verlagsgesellschaft
1908

Als Dissertation angenommen von der staatswirtschaftlichen Fakultät der Universität München

Referent: Professor Dr. W. LOTZ



Diese Dissertation ist unter gleichem Titel als 85. Stück der „Münchener Volkswirtschaftlichen Studien, herausgegeben von Lujo Brentano und Walther Lotz", im Verlage der J. G. Cotta'schen Buchhandlung Nachfolger in Stuttgart und Berlin erschienen.

Vorwort

In meiner Arbeit „Kommunale Submissionspolitik“ soll gezeigt werden, nach welchen Grundsätzen ein größerer Kommunalkörper seinen Bedarf an Sachgütern zu decken sucht. Zum Gegenstande dieser Untersuchungen habe ich das öffentliche Vergebungswesen der Stadtgemeinde Mannheim deshalb gewählt, weil gerade diese Stadt der Frage der Regelung und Ausgestaltung des Submissionswesens ihre besondere Aufmerksamkeit geschenkt und sich vor allem durch eine Reihe von Maßnahmen bemüht hat, auch den Wünschen der beteiligten Unternehmer und Arbeiter Rechnung zu tragen.

Der erste, historische Abschnitt dieser Arbeit möge einen kleinen Beitrag zu der noch wenig erforschten Geschichte des Submissionswesens liefern. Er ist absichtlich so kurz wie möglich gehalten, um den Leser nicht allzusehr durch historische Details vom Hauptthema, dem modernen Submissionswesen, abzulenken.

Für die Überlassung des Materials bin ich Herrn Oberbürgermeister Beck zu größtem Danke verpflichtet. In der liberalsten Weise gestattete er mir, Einblick in die außerordentlich vollständigen und wohl geordneten Akten der Stadt, soweit sie für meine Arbeit in Frage kamen, zu nehmen. Ferner möchte ich nicht verfehlen, an dieser Stelle meinen verbindlichsten Dank Herrn Stadtrat Barber auszusprechen, der mir sein über die Submissionsfrage gesammeltes Material zur Verfügung stellte und mir außerdem durch Mitteilungen über seine

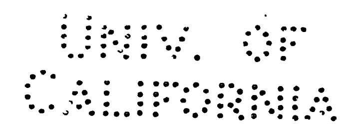
reichen praktischen Erfahrungen auf diesem Gebiete bei meinen Studien zur Hand ging.

Bei der Bearbeitung des Materials haben mich meine beiden hochverehrten Lehrer, Herr Professor Dr. Lotz und Herr Geheimrat Professor Dr. Lujo Brentano, mit wertvollen Ratschlägen unterstützt; ihnen bin ich zu ganz besonderem Danke verpflichtet.

München, im Januar 1908.

Max Dörner

Inhaltsverzeichnis



Einleitung

Die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen öffentlicher Körperschaften geschieht in der Regel auf dem Wege der Submission, d. h. nach einem Verfahren, bei dem der Zuschlag auf Grund einer öffentlichen Ausschreibung und einer schriftlichen Bewerbung an den Mindestfordernden erfolgt. Das Wesentliche der Submission liegt in der Öffentlichkeit und in der Allgemeinheit der Konkurrenz.

Während die Öffentlichkeit des Verfahrens sich durchaus bewährt hat und noch heute als das geeignetste Mittel zur Vermeidung von Bevorzugungen einzelner angesehen wird, haben sich dagegen bei der unbeschränkten Anwendung des Konkurrenzprinzipes eine Reihe von nachteiligen Folgen ergeben, die seit vielen Jahren im Mittelpunkte der öffentlichen Diskussion stehen. Die prinzipielle Bevorzugung des Mindestfordernden hat vielfach dazu geführt, daß der Staat und die Kommune minderwertige Arbeiten erhielten, daß also das Ziel, nachhaltig billig und dauernd gut versorgt zu werden, nicht erreicht wurde. Von seiten der Unternehmer und Handwerker ist ferner den Behörden zum Vorwurfe gemacht worden, daß sie die Überlegenheit als Käufer, welche ihnen ihre ökonomische Sicherheit, ihre Zahlungspromptheit sowie die massenhafte Konkurrenz der Submittenten verleiht, in der Weise ausnutzen, daß sie Vertragsbedingungen ausmachen, welche mit der Rechtsgleichheit der Kontrahenten nicht wohl zu vereinigen sind. Nachdem aber im Laufe der Zeit schon längst die größten Mißstände dieser Art beseitigt sind, beschränkt man sich heute nicht mehr darauf, nur zu verlangen, daß die Submissionsbestimmungen gerechter gestaltet und von Härten befreit werden, sondern es wird

außerdem noch durchzusetzen versucht, daß das öffentliche Vergebungswesen im Sinne einer Politik der Begünstigung bestimmter gewerblicher Kreise geregelt wird.

In neuester Zeit sind noch Forderungen im Interesse der Arbeiter hinzugetreten. Es wird verlangt, daß der Staat und die Kommune bei Erteilung von Aufträgen auf die Unternehmer in der Richtung hin einen Druck ausüben sollen, daß sie die bestehenden Arbeitsbedingungen nicht verschlechtern, wenn möglich aber verbessern.

Ein typisches Bild aller dieser verschiedenartigen Bestrebungen bietet das öffentliche Vergebungswesen der Stadtgemeinde Mannheim. Die außerordentlich starke Entwicklung dieser Stadt in den letzten Jahrzehnten — ihre Einwohnerzahl stieg von 22 300 im Jahre 1855 auf 163 700 im Jahre 1905 — ließ die Frage der Neuregelung und Ausgestaltung des Submissionswesens immer als besonders wichtig erscheinen, gleichzeitig ermöglichte es ihr die günstige Lage der Gemeindefinanzen [1]), eine Reihe von Versuchen vorzunehmen,

---

[1]) Zur Lage der Mannheimer Gemeindefinanzen sei folgendes bemerkt:

Die Gemeindesteuerkapitalien setzten sich für das Steuerjahr 1907 (vergl. Gemeindevoranschlag 1907 S. 97) zusammen aus:

1.	248 619 200	M.	Grund-, Häuser- und Gefällsteuerkapitalien,
2.	343 255 010	„	Gewerbesteuerkapitalien,
3.	84 469 820	„	Einkommensteueranschlägen und
4.	334 999 070	„	Kapitalrentensteuerkapitalien
	1 011 343 100	M.	in Summa.

Die Gemeindesteuerbelastung betrug 1907 pro 100 M. Steuerkapital:
bei 1. und 2. 54 Pf., bei 3. 162 Pf. und bei 4. 8,8 Pf.
An entsprechenden Umlagen wurden im gleichen Zeitraume erhoben:

in Karlsruhe	50 Pf.,	150 Pf.,	8,8 Pf.
in Freiburg	40 „	120 „	8,8 „
in Heidelberg	52 „	156 „	8,8 „

Bei diesem Vergleiche ist jedoch zu berücksichtigen, daß in Mannheim im Gegensatz zu den drei zuletzt genannten Kommunen keine Oktrois von unentbehrlichen Genußgütern (Fleisch, Mehl u. s. w.), sondern nur noch von Wein und Bier (bezw. Malz) erhoben werden.

Günstig werden die Mannheimer Gemeindefinanzen auch durch die

vor denen eine andere Stadt mit Rücksicht auf den daraus entstehenden Mehraufwand hätte zurückschrecken müssen.

Aber noch aus einem anderen Grunde eignet sich das Vergebungswesen der Stadt Mannheim zu einer eingehenderen Untersuchung. Es ist nämlich hier auf Grund von zahlreich vorhandenem historischen Material möglich, auf einen großen Zeitraum zurückzuverfolgen, wie sich die Gemeinde bezw., als noch ihre Selbstverwaltung gering entwickelt war, der Staat an ihrer Stelle bemüht hat, möglichst vorteilhaft den Bedarf an Sachgütern zu decken. Auch läßt sich hier noch feststellen, wann zum ersten Male und warum bei öffentlichen Vergebungen ein allgemeines Konkurrenzverfahren angewendet und die Zuschlagserteilung von der Mindestforderung abhängig gemacht wurde.

Die nachstehende Untersuchung wird in ihrer Vollständigkeit nur dadurch beeinträchtigt, daß sie sich auf die Vergebungen im Bauwesen beschränken muß. Es kommt freilich auch vor, daß die Stadt eine Reihe von Leistungen und Lieferungen ausschreibt, die mit dem Bauwesen nicht im Zusammenhange stehen (z. B. Kohleneinkäufe für die Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, Fouragebeschaffungen für den städtischen Schlachtviehhof u. s. w.), aber derartige Vergebungen sind doch nicht bedeutend genug, um den Gegenstand einer umfassenderen Untersuchung bilden zu können.

Als Abschluß dieser einleitenden Bemerkungen mögen, um noch eine Vorstellung von der ungefähren Größe der heute jährlich in Mannheim zur Vergebung kommenden Arbeiten und Lieferungen zu geben, einige Zahlenangaben dienen. Es sind anläßlich der Erhebungen des Kaiserlich Statistischen Amtes, die in letzter Zeit über das Submissionswesen in Deutschland stattfanden, in Mannheim seitens der verschiedenen städtischen Ämter Zusammenstellungen über die Ver-

---

Überschüsse der Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, sowie der städtischen Straßenbahnen beeinflußt, die alle einen größeren Reinertrag abwerfen, als zur 4 %igen Verzinsung des Anlagekapitals notwendig ist.

Ferner besitzt die Gemeinde Mannheim für die Zukunft eine bedeutende Reserve in den in ihrem Besitze stehenden Bauterrains (ca. 1000 ha).



gebungen der Jahre 1904 und 1905 gemacht worden, wie die nachstehende Tabelle I angibt:

Tabelle I

Die in Mannheim in Submission vergebenen Arbeiten

		1904	1905
1. Tiefbauamt			
a) Beträge bis 500 M.		—	—
b) „ von 500—5000 M.		61 967,09 M.	77 008,73 M.
c) „ über 5000 M.		1 206 687,25 „	2 346 808,01 „
	Sa.	1 268 654,34 M.	2 423 816,74 M.
2. Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke			
a) Beträge bis 500 M.		—	—
b) „ von 500—5000 M.		7 511,10 M.	1 945,00 M.
c) „ über 5000 M.		82 395,95 „	237 859,89 „
	Sa.	89 907,05 M.	239 804,89 M.
3. Hochbauamt			
a) Beträge bis 500 M.		—	—
b) „ von 500—5000 M.		138 402,97 M.	107 607,94 M.
c) „ über 5000 M.		—	—
	Sa.	138 402,97 M.	107 607,94 M.
4. Maschineninspektion			
a) Beträge bis 500 M.		—	—
b) „ von 500—5000 M.		6 680,09 M.	—
c) „ über 5000 M.		75 475,00 „	—
	Sa.	82 155,09 M.	—
5. Straßenbahnamt			
a) Beträge bis 500 M.		24 616,00 M.	35 847,00 M.
b) „ von 500—5000 M.		2 869,25 „	—
c) „ über 5000 M.		5 697,00 „	163 910,00 „
	Sa.	33 182,25 M.	199 757,00 M.
6. Schlachtviehhofverwaltung			
a) Beträge bis 500 M.		—	—
b) „ von 500—5000 M.		—	1 240,00 M.
c) „ über 5000 M.		—	—
	Sa.	—	1 240,00 M.

Vgl. Beiträge zur Arbeiterstatistik Nr. 6: „Die Regelung des Arbeiterverhältnisses bei Vergebung öffentlicher Arbeiten“, S. 226 und 227.

Tabelle II

Die in Mannheim in den Jahren 1904 und 1905 vergebenen gemeindlichen Arbeiten

Vergebende Stelle	Freihändige Vergebungen		Submissionen bis zum Betrage von 5000 M.		Submissionen von über 5000 M.	
	1904	1905	1904	1905	1904	1905
	M.	M.	M.	M.	M.	M.
Hochbauamt	170 000—200 000 [2])		138 402	107 607	ca. 1 500 000 [1])	ca. 1 500 000 [1])
Tiefbauamt			61 967	77 008	1 206 687	2 346 808
Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerk			7 511	1 945	82 395	237 859
Schlachtviehhof			—	1 240	—	—
Straßenbahnamt			2 869	—	5 697	163 910
Maschineninspektion			6 680	—	75 475	—
Summa	170 000—200 000		217 429	187 800	2 870 254	4 248 577

[1]) Schätzungen nach den Budgetvoranschlägen.
[2]) Schätzungen des Hochbauamtes.

Vollständig sind unter den Angaben der Tabelle I nur die des Straßenbahnamtes. Die anderen Ämter dagegen haben die freihändigen Vergebungen im Betrage von 170000 bis 200000 Mark unberücksichtigt gelassen, das Hochbauamt außerdem noch die Vergebungen über 5000 Mark, die schätzungsweise nach den Voranschlägen sich auf ca. 1½ Millionen Mark belaufen. Ergänzt man dementsprechend die vorhandenen Zahlen, so erhält man vorstehendes Bild (siehe Tabelle II, S. 5). Nach dieser Zusammenstellung entfällt demnach der größte Teil der Vergebungen, deren Gesamtsumme zwischen 3 und 4½ Millionen Mark im Jahresdurchschnitt schwankt, auf Beträge von über 5000 Mark und nur 10 bis 15 % = ca. 400000 Mark auf Arbeiten und Lieferungen im Werte von unter 5000 Mark, d. h. auf solche, die für das Kleingewerbe vorwiegend in Frage kommen.

I. Geschichtlicher Abschnitt

Die geschichtliche Entwicklung des öffentlichen Vergebungswesens in Mannheim bis zum Erlaß der ersten städtischen Submissionsbestimmungen
im Jahre 1889

Die Einführung des Submissionswesens erfolgte in Mannheim nachweislich Ende des 17. Jahrhunderts als Begleiterscheinung der kapitalistischen Betriebsform im Baugewerbe. Im Jahre 1699 schlug der Ingenieur Robiano, der, nachdem er den Festungsbau in Namur vollendet hatte, in kurpfälzische Dienste getreten war, der Regierung vor, die Festungsbauten in Mannheim nicht mehr wie bisher an die wenig leistungsfähigen und teueren einheimischen Handwerker freihändig im Kleinakkorde zu verdingen, sondern sie im großen an Generalentrepreneure zu versteigern, wie dies in den Niederlanden schon seit langen Zeiten mit großem finanziellen Erfolge geschehe [1]. Daraufhin suchte Regierungsrat Graf v. Hundheim, dem die oberste Leitung der Festungsbaugeschäfte oblag, beim Kurfürsten unter nachfolgender Begründung um die Einführung dieses neuen Vergebungsverfahrens nach: „... Zugleich gebe ich es Euer Überlegung anheim, ob nicht, anstatt auf die angefangene Weise den Bau fortzusetzen, der ganze Bau vielmehr an Generalentrepreneurs zu übertragen sei. Ferner sehe ich mich gezwungen, gehorsamst anzuzeigen, daß auf die angefangene Weise, ohne Hintansetzung Euer Churf. Durchl. hohen Interesses und ohne daß mir die große und schwere Verantwortung über den Hals wachse, unmöglich die ganze

[1] Für die Ausführungen, die auf den Mannheimer Festungsbau Bezug nehmen, vergl. General-Landesarchiv, Specialia Mannheim Nr. 2145.



Fortifikationsarbeit kontinuiert werden kann. Daß wir mit Euer Churf. Durchl. Ingenieur de Robiano verschiedentlich geredet und daß derselbige der Meinung ist, daß wenn Euer Churf. Durchlaucht die völlige Arbeit samt Herbeischaffung aller erforderlichen Materialen an verschiedene Entrepreneurs (zu geschweigen, daß damit viel Zeit gewonnen wird) überlassen würde, mehr als 200000 Reichstaler erspart werden sollten und es in solchem Falle außer einer genauen Obsicht auf die Arbeit der Entrepreneurs keiner weiteren Aufsicht nötig sei, ... und wann Euer Churf. Durchlaucht gefällig, wollte er verschiedenen Orten dessenthalben schreiben, um bei der Pluralität der Entrepreneurs den wohlfeilsten Preis eines jeden Werkes erzielen zu können."

Der Kurfürst, der über das langsame Voranschreiten der Festungswerke und über die hohen Baukosten (die Festungswerke hatten bisher, trotzdem sie nur wenig im Bau vorgeschritten waren, die Summe von 231000 fl. verschlungen) schon längst empört war, willigte ein, nachdem er sich noch an Hand genauer von Robiano aufgestellter Voranschläge überzeugt hatte, welche außerordentlichen Vorteile diese neue Vergebungsart für die Hofkammer mit sich brächte. Damit fand dieses Verfahren, in den Urkunden „Lizitation" genannt, Eingang in die kurpfälzische Verwaltung, und zwar mit hoher technischer Vollkommenheit, wie es der kaufmännischen Geschicklichkeit der Niederländer, von denen es ja übernommen war, entsprach. Aus jener Zeit liegen noch allgemeine und besondere Vertragsbedingungen vor („conditions générales et conditions spéciales"), die sich völlig mit modernen vergleichen lassen. In der sorgfältigsten Weise sind alle Vertragsverpflichtungen beider Kontrahenten geregelt, bis ins Detail sind die Leistungen der einzelnen Unternehmer aufgezählt, eingehende Vorschriften finden sich hier auch über das Zahlungs- und Kautionswesen. Vom verwaltungstechnischen Standpunkte aus ist als bemerkenswert zu erwähnen, daß vor jeder Lizitation den Bietern ein genauer Voranschlag, „Bestand oder Besteck" genannt, bekannt gegeben wurde, der als Ausgangspunkt und als Richtschnur bei der Versteigerung zu dienen hatte. Das

damalige Lizitationsverfahren unterschied sich im allgemeinen nur dadurch von der heutigen Submission, daß an Stelle der Einreichung schriftlicher Angebote ein mündliches Verfahren, nämlich die Form der Versteigerung, gewählt wurde.

Die vom Kurfürst befohlene Versteigerung der Mannheimer Festungsbauten fand vor aller Öffentlichkeit am 20. April 1700 unter Leitung von Robiano und in Gegenwart der höchsten Beamten unter Begleitung von Tambourschlägen statt. Es handelte sich um die Erd- und Mauerarbeiten an 5 Bastionen, 3 Kurtinen, 1 Kontergarde und den zugehörigen Lünetten zwischen dem Heidelberger- und dem Neckartor, die in 11 Losen ausgeboten wurden. Da Robiano sich bemüht hatte, möglichst viele Unternehmer zur Versteigerung heranzuziehen, indem er in deutscher und holländischer Sprache abgefaßte Submissionsplakate [1]) in vielen Städten des In- und Auslandes, insbesondere in den niederländischen Handelsplätzen, anheften

---

[1]) Submissionsplakate, durch die zur Beteiligung an der Versteigerung der Mannheimer Festungsbauten aufgefordert wird.

1. Von wegen Ihrer Churfürstlichen Durchl. zu Pfalz.
Wird hiemit kund gethan / dass man in der Chur-Pfältzischen Statt Manheim die daselbstige Fortifikations-arbeit von Erden-Maurer- und Wasenwerk den 2 künfftigen Monats Aprilis 1700, offentlich aussbiethen / und denen Entrepreneurs der Bezahlung halber genugsame Versicherung geben wird. Diejenigen welche hierunter mehrere Erläuterung und die Conditiones zu wissen verlangen / können sich bey dem Platz Major zu gemeltem Manheim anmelden.

2. Van wegens Syne Ceurvorstl. Doorl. van de Paltz.
Doet men te weten, dat men binnen de Statt Mannheim in de Paltz, op den 2 April 1700, publicquelick sal mitbieden verscheyde Stucken, van Aerdt-werck Metzel-werck ende Wasenwerck van de nieuvve Fortifikatien aldaer, en dat men aen de geene de sulx oudernemen willen, verseeckeringe voor hunne betaalinge sal geven. Die gene die verclaeringe der Conditien verlangen, konnen hun aengeven by den Major van de vorschreven Statt.

Acta der Fortifikation und Extension der Stadt Mannheim betr. 1699/1700, Vol. 2.

General-Landesarchiv Specialia Mannheim 2145, S. 78 u. 80.

Vgl. auch Mannheim in Vergangenheit u. Gegenwart 1907, Bd. I S. 370.

ließ, hatten sich zahlreiche Angebotslustige zum Termine eingefunden. Es hielt infolgedessen nicht schwer, bei den einzelnen Losen erhebliche Unterbietungen durchzusetzen, so daß ein Ergebnis zu stande kam, das allgemein befriedigte. Die von Robiano aufgestellten Voranschläge, die in einer Gesamtsumme von 178089 fl. als außerordentlich niedrig verglichen mit den früheren, den einheimischen Handwerkern gezahlten Preisen erschienen waren, wurden um 23289 fl. oder um mehr als 13% unterboten. Den Zuschlag erhielten Unternehmer aus Lüttich, Namur, Landau und Mannheim.

Der Erfolg, den man bei der Versteigerung der Mannheimer Festungsbauten erzielt hatte, veranlaßten die Regierung, von nun ab in immer zunehmenden Maße das Lizitationsverfahren bei staatlichen und gemeindlichen Bauten, sowohl für große wie kleine Vergebungen anzuordnen. Die weite Verbreitung, welche das Versteigerungswesen beim Verkaufe in jenen Zeiten hatte — es sei hier nur erwähnt, daß in Mannheim im 17. und 18. Jahrhundert fast alle Häuserverkäufe und Steuerverpachtungen auf dem Wege der Versteigerung zu stande kamen — machte es der Regierung leicht, auch beim Kaufe von beweglichen Sachgütern dieses Verfahren anzuwenden.

Nur die Frage bleibt hier noch zu beantworten, wie es denn eigentlich möglich wurde, trotzdem gerade damals in Mannheim die Zunftverfassung wieder auflebte, die ihren Mitgliedern ausdrücklich das gegenseitige Unterbieten verbot[1]), ein Verfahren zur Einführung zu bringen, welches doch im höchsten Maße den wirtschaftlichen Konkurrenzkampf zu fördern sucht und daher heute vielfach als Produkt oder gar als Potenz der Gewerbefreiheit bezeichnet wird!

---

[1]) So heißt es in den Zunftartikeln für die Maurer-, Steinhauer- und Schieferdeckerzunft in Mannheim vom Jahre 1748 im Art. 6: „Soll auch kein Meister des andern seine Arbeit weder durch sich, die Seinigen noch durch Freunde verachten, demselben übel nachreden, viel weniger eines anderen seine Kunden durch Unterbietung wohlfeilerer Arbeit ... abzuspannen und an sich zu ziehen trachten bei Strafe von 4 fl.“ (Diese Zunftartikel blieben bis 1862 in Kraft.) Diese Statuten befinden sich im Mannheimer Altertumsverein.



Vorausgeschickt seien der Erklärung dieser Erscheinung einige Bemerkungen über die wirtschaftliche Bedeutung der Zunftverfassung für jene Zeiten. Die Zunftartikel enthielten in Mannheim damals freilich noch die alten Bestimmungen über Meisterrecht (Ahnenprobe), Gesellenzahl, Nahrungsgerechtigkeiten etc., wie sie eine längst vergangene Zeit erfunden hatte, aber alle diese Gesetze waren nur für einen lokal beschränkten und sich gleich bleibenden Absatzmarkt berechnet. Indem sie dem einzelnen Zunftmeister „sparsam die knappe Nahrung" zuwiesen, gaben sie ihm wohl eine sichere Existenzmöglichkeit, aber sie machten ihm gleichzeitig auch jeden wirtschaftlichen Fortschritt unmöglich. Als es sich nun darum handelte, die großen Bauten, welche die Kurfürsten in Mannheim im 18. Jahrhundert anordneten, auszuführen, da versagte das Handwerk völlig, denn es galt hier die Vorteile eines konzentrierten Massenbedarfes auszunützen, und das verstanden nur große kapitalistisch organisierte und von der Zunftverfassung eximierte Unternehmungen, wie sie überall in Deutschland im 18. Jahrhundert entstanden, um die Prachtbauten der absolutistischen Zeit vorzunehmen. Um nur ein Bild von der Größe jener Baugeschäfte zu geben, sei hier erwähnt, daß es um die Mitte des 18. Jahrhunderts in Mannheim eine Baufirma (Nauß & Prior) gab, welche gleichzeitig den Kaufhausturm in Mannheim, den zweiten Orangerieflügel des Schlosses in Schwetzingen, sowie die Festung in Ehrenbreitstein erbaute [1]). Demnach nahm nicht mehr der zünftlerisch organisierte [2]) Kleinbetrieb, sondern der kapitalistische Betrieb die führende Rolle im öffentlichen Bauwesen ein.

---

[1]) Nach Stadtr.-Prot. 23. August 1753 Nr. 18, in dem sich ein Vermerk der von dieser Firma anläßlich dieser Bauten gestellten Kautionen findet.

[2]) Diese Unternehmer verfügten häufig über eine bedeutende Anzahl eigener Handwerker aus allen Baugewerben, sie hatten vielfach eigene Ziegeleien und Kalkbrennereien, eigene Steinbrüche und eigenes Fuhrwerk. Damit ihnen von den Zünften keine Schwierigkeiten in den Weg gelegt werden konnten, erhielten sie meist besondere Privilegien und ausdrücklich Exemtion von den Zunftgesetzen garantiert. So ist in einem Vertrage, welchen die kurpfälzische Regierung 1791 mit dem Oberstleutnant v. Traitteur über die Erbauung einer Wasserleitung von Rohrbach nach Mannheim abschloß, ausdrücklich folgender § 20 auf-

Für jene großen Unternehmungen aber, die doch nur vereinzelt in jeder Stadt vorkamen, brauchte man — und darin liegt die unmittelbare Erklärung für die Einführung der Lizitation noch zur Zeit der Zunftverfassung — ein Konkurrenzverfahren, denn man mußte danach trachten, von weither möglichst viele Bewerber heranzuziehen, „um bei der Pluralität der Entrepreneurs den wohlfeilsten Preis eines jeden Werkes erzielen zu können“. Als man nun einmal bei großen Entreprisen den Vorteil der Versteigerung erkannt hatte, da wurde selbstverständlich auch bei kleinen und kleinsten Vergebungen dieses neue Verfahren zur Anwendung gebracht; denn beim Fiskus jener Zeiten durchsetzen zu wollen, hier mit Rücksicht auf zünftlerische Gesetze und kleingewerbliche Interessen eine Ausnahme zu machen, das wäre ein Unding gewesen.

Im Gegenteil, entsprechend dem fiskalischen Charakter jener Zeit gestaltete man das Lizitationsverfahren immer fiskalischer aus. Man suchte auf jede Weise die Bieter bei der Versteigerung zu möglichst niedrigen Angeboten zu verleiten, indem man die Ausführung der geforderten Arbeit so einfach wie möglich schilderte. Geschickt bemühte man sich, den

genommen: „Und gleich wie wir dem titl. von Traitteur und seiner Gesellschaft zur Belohnung und Aufmunterung ihres Diensteifers das ausschließliche Recht hiermit gnädigst erteilen, alle bei dermaliger Herstellung und künftiger Unterhaltung dieser ganzen Wasserleitung nötige und dahin bezughabende Arbeit allein zu fertigen und die dazu erforderlichen Materialien zu liefern, dabei auch gestatten, daß sie zu solcher Arbeit eigene Handwerksgesellen und ohne an Handwerksmeister und deren Zunftartikel gebunden zu sein, dermal und in Zukunft annehmen, halten und gebrauchen können, so verbieten wir hiermit allen Handwerksmeistern bei unserer Ungnade und schwerer Strafe, gedachten titl. von Traitteur und seiner Gesellschaft hierin die mindeste Störung und Eingriffe zu machen, sondern ihm und seine Gesellschaft bei diesem für alle Zeit gnädigst zugestandenen Rechte, welches er und seine Gesellschaft an andere, wann und wie sie es gut finden, zu Lebzeiten oder auch nach dem Tode käuflich oder durch Schenkung zu übertragen in jedem Falle berechtigt sein solle, ungestört zu belassen in der Zuversicht jedoch, daß er auf einheimische Arbeiter und Handwerksgesellen, wenn diese eben so gute und wohlfeile Arbeit zu liefern sich anbieten, vorzügliche Rücksicht nehmen werde.“ (Mannheimer Altertumsverein: Acta betr. die Wasserleitung von Rohrbach nach Mannheim. Fasc. I und II.)

Geschäftsneid zwischen den einzelnen Zünften und den einzelnen Unternehmern zum Vorteil der Behörde auszunutzen, bei jeder Versteigerung vernahm man die einzelnen Gewerbetreibenden zuerst gemeinsam und dann getrennt, vor der endgültigen Zuschlagserteilung ließ man eine große Pause eintreten, in der man mit vielem Zureden noch ein letztes und niedrigeres Angebot zu erlangen strebte [1]). Um die Mitte des 18. Jahrhunderts kam dann ein Verfahren auf, welches viele Jahrzehnte bis ins 19. Jahrhundert [2]) hinein angewendet wurde, ein Verfahren, welches den Höhepunkt alles dessen bedeutet, was jemals fiskalischer Geist auf dem Gebiete des öffentlichen Vergebungswesens erfunden hat, nämlich die gleichzeitige Versteigerung in Spezial- und Generalentreprise. Nahm man einen größeren Bau vor, so zerlegte man ihn in unzählige kleine Entreprisen und brachte sie zunächst zur Versteigerung. Zum Schluß zog man dann die Summe aus den niedrigsten Angeboten der verschiedenen Lose und begann anschließend mit einer Versteigerung in Generalentreprise. Diejenige von den beiden Entreprisen, welche sich dann als die billigste herausstellte, in der Regel war es die Generalentreprise, wurde gewählt.

Die Folgen aller dieser Maßnahmen, welche einem übertriebenen Fiskalismus entsprangen, waren außerordentliche Unterbietungen, die noch all das übertreffen, was heute zur Zeit völliger Gewerbefreiheit auf diesem Gebiete vorkommt. Es sind aus damaliger Zeit noch Versteigerungsprotokolle sowohl von staatlichen wie städtischen Lizitationen vorhanden, bei denen am Schlusse der Versteigerung der gewiß so niedrig wie möglich von seiten der Behörde aufgestellte Voranschlag

---

[1]) Z. B. heißt es einleitend in einem Protokoll über die Versteigerung von Stein- und Kalklieferungen für den Mannheimer Schloßbau, die 1726 stattfand: „Nachdem auf Befehl von . . . die sämtlichen hiesigen Stein- und Kalkbrenner aufs Rathaus zitieret und ihnen die Licitation wegen Lieferung an guten Klingelstein und wohlgebrannten Kalk zu hiesigem Churf. Residenzschloßbau proponieret worden, so haben selbe nach möglichster Zuredung auch deren Samt- und besondere Vernehmung sich offerieret wie folgt“ . . . G.L.A. Specialia Mannheim Nr. 100.

[2]) So noch im Jahre 1813 bei der Vergebung der Erbauung des Mannheimer Amts- u. Polizeigefängnisses. G.L.A. Specialia Mannheim Nr. 3462.

um mehr als die Hälfte unterboten wurde. Selbstverständlich mußte auch jene Zeit die Erfahrung machen, daß derartige Schleuderangebote nicht immer am vorteilhaftesten für die Behörde sind, eine Tatsache, die damals umso schärfer in Erscheinung trat, weil vielfach ein ehrlicher und fähiger Beamtenstand fehlte, um die Unternehmer öffentlicher Aufträge zur Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtungen anzuhalten. Namentlich standen die Generalentrepreneure in dem Rufe, sich durch Manipulationen der bedenklichsten Art vertragswidrige Vorteile zu verschaffen. Unter Ausnützung von Zweideutigkeiten in ihren Verträgen machten sie Nachforderungen geltend und ließen sich vielfach in langwierige Prozesse ein, deren endgültiger Ausgang dann gewöhnlich der war, daß der Entrepreneur, vorausgesetzt, daß er den Dukaten am kurpfälzischen Hofe seine bekannte Rolle spielen ließ, im Gnadenweg eine ansehnliche Nachzahlung erhielt. Ein anschauliches Bild aller dieser Vorgänge findet sich in einer 120 Seiten starken Denkschrift, welche der kurpfälzische Baudirektor de Pigage 1771 über die Versteigerung des zweiten Mannheimer Schloßflügelbaues ausarbeitete und in der er äußerst geschickt die nachteiligen Folgen eines zu weit gegangenen Fiskalismus schilderte, ohne jedoch mit seinem Berichte sonderlich viel Erfolg zu haben [1]).

Vergebens waren auch die Klagen der Zünfte über das Unwesen bei Lizitationen, welche mit ihren Zunftgesetzen in Widerspruch stünden, vergebens führten sie Beschwerde darüber, „daß sich sogar einige ganze Bauausführungen anmaßten, die weder zünftig gelernet, noch weniger Meister seynd," vergebens machten sie in Eingaben an die Regierung und an den Rat der Stadt geltend, daß ihnen auf Grund ihrer Privilegien ein Recht zustünde, alle öffentlichen Arbeiten im Turnus zuerteilt zu erhalten. Nur in ganz seltenen Ausnahmefällen, die sich durch besondere Ursache erklärten und zudem von untergeordneter Bedeutung waren, kam es vor, daß die Behörden, der Staat und die Gemeinde, ihre Aufträge im zünftlerischen Sinne vergaben. Anläßlich der Demolition der

[1] G.L.A. Specialia Mannheim Nr. 3799.

Festung in Mannheim unterhandelte z. B. im Jahre 1803 die Demolitionskommission der Einfachheit und Bequemlichkeit halber unmittelbar mit der Maurerzunft und schloß vorübergehend mit ihr in corpore einen Vertrag ab, nach welchem die Zunft gegen entsprechende Bezahlung auf eigene Rechnung und Gefahr eine größere Anzahl Arbeiter und zwei Maurermeister zur Abtragung der Werke zu stellen hatte. Doch dieser Vertrag war nur kurze Zeit in Geltung, 1806 wurden die weiteren Demolitionsarbeiten wieder im großen an einen Generalunternehmer für ca. 80000 fl. versteigert [1]). Ferner wurden zuweilen in Zeiten großer Not kleinere Unterhaltungsarbeiten vom Stadtrate im Turnus an die Mitglieder der einzelnen Zünfte vergeben. So bestand im Jahre 1813 ein derartiger Turnus für die städtischen Schmied- und Wagnerarbeiten unter den Angehörigen beider Zünfte [2]). Im allgemeinen stand jedoch auch der Stadtrat, der Weisung der Regierung folgend, allen derartigen Wünschen der verschiedenen Zünfte ablehnend gegenüber. 1825 bezeichnete er es anläßlich einer entsprechenden Eingabe sogar „als eine Absurdität, wenn die Maurerzunft argumentieren wolle, die Stadt sei sämtlichen Maurermeistern einen Anteil an den sich ergebenden Maurerarbeiten schuldig und dürfe nicht ebenso für das gemeine Interesse sorgen, wie der Private für das seinige“ [3]).

Trotzdem sich demnach Staat und Gemeinde gegenüber den Wünschen der Zünfte nach einer anderweitigen Gestaltung des öffentlichen Vergebungswesens in der Regel abweisend verhielten, so wurde doch für sie allmählich, als in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts das ganze Verwaltungswesen in Baden immer sorgfältiger ausgestaltet wurde, auch die Frage aktuell, ob das Lizitationsverfahren verwaltungstechnisch das vollkommenste Mittel zur Deckung des öffentlichen Sachgüterbedarfes sei. Langjährige Erfahrung hatte gelehrt, daß der Lizitation der große Mangel anhafte, die Bieter in der Erregung des Versteigerungskampfes zu völlig unüberlegten, übermäßig niedrigen

---

1) G.L.A. Specialia Mannheim Nr. 235, 240.

2) Stadtratsprot. 1813 Nr. 131 bezw. Nr. 246.

3) Stadtratsprot. 1825 Nr. 289.

und daher auch verlustbringenden Angeboten zu verleiten. Selbst dem kühl und leidenschaftslos rechnenden Geschäftsmann wurde es außerordentlich erschwert, in der Hast der Versteigerung richtig kalkulierte Angebote zu stellen. Das ganze Verfahren hatte einen außerordentlich aleatorischen Charakter, der umso schärfer in Erscheinung trat, je mehr es sich um bessere gewerbliche und industrielle Produkte handelte, je komplizierter überhaupt die geforderte Leistung war. Wurde nun diese ungünstige Wirkung der Lizitation noch durch fiskalische Maßregeln erhöht, dann artete das Verfahren in unsinnige Unterbietungen und in eine Schleuderkonkurrenz aus, die schließlich auch nicht mehr im Interesse der Behörde lag.

Man gab deswegen allmählich die mündliche Form der Versteigerung auf und ging anstatt dessen dazu über, die Bewerbungslustigen zur Einreichung schriftlicher Angebote aufzufordern. Dieses Verfahren wurde zuerst von Colbert auf den französischen Staatsdomänen angewandt und hatte sich in Frankreich durchaus bewährt [1]. In Baden gelangte es im Anfange des 19. Jahrhunderts während der französischen Kriege unter der Bezeichnung „Soumission“ zur Einführung. In der Stadt Mannheim selbst wurde seitens der Gemeinde nach den Stadtratsprotokollen das Submissionsverfahren erstmals im Jahre 1825 angewandt. Es handelte sich um die Vergebung einer Schleuse, die im Voranschlage auf 15767 fl. geschätzt war, aber um 9850 fl. dem billigsten Unternehmer in Auftrag gegeben werden konnte [2]. Zwei Jahre später machte der Stadtrat folgende Vorschrift über das neue Verfahren bekannt: „Die Begebung von Arbeiten ist in der Weise zu bewirken, daß die zur Übernahme Lusttragenden im Wege der gewöhnlichen öffentlichen Verkündigung auf einen bestimmten Tag eingeladen, ihnen die Übernahme-Bedingnisse verkündet und sie alsdann angewiesen werden, ihre abgeben wollende Gebote in einer achttägigen Frist schriftlich und verschlossen einzureichen [3].

[1] Huber, Submissionswesen S. 3 und 4.

[2] Stadtratsprot. 1825 Nr. 272.

[3] Stadtratsprot. 1827 Nr. 555.

Seit jener Zeit verschwand in Mannheim immer mehr das alte Lizitationsverfahren, es wurde nur noch vereinzelt für Vergebungen ganz einfacher Natur bei Erdarbeiten, Fuhrleistungen u. s. w. angewandt, um Ende der Achtzigerjahre gänzlich in Vergessenheit zu geraten.

Die Hoffnung, mit der Einführung der Submission eine dauernd befriedigende Verkehrsmethode zwischen Behörde und Submittenten gefunden zu haben, ging jedoch nicht in Erfüllung. Denn man beging wieder den alten Fehler, das Vergebungsverfahren allzu sehr nach bureaukratischen Gesichtspunkten auszugestalten. Anstatt daß man von den Submittenten verlangte, ihre Angebote in Form von detailliert gehaltenen Kostenanschlägen einzureichen, forderte man sie auf, lediglich in Prozenten eines seitens der Behörde aufgestellten Voranschlages ab- oder eventuell aufzubieten. Der Vorteil dieses sogenannten Prozentverfahrens bestand für die vergebende Behörde darin, daß jede kalkulatorische Nachprüfung der eingelaufenen Offerten unnötig wurde, da ja nur das Prozentangebot der Schlußsumme des Anschlages maßgebend war. Dies bedeutete, namentlich wenn es sich um viele kleine Vergebungen handelte, eine nicht unbeträchtliche Zeit- und Arbeitsersparnis. Für die Submittenten aber hatte dieses Verfahren den Nachteil, sie zu verleiten, einen seitens der Verwaltung mehr oder weniger sorgfältig aufgestellten Voranschlag ohne Nachprüfung von vornherein als richtig zu betrachten und lediglich schätzungsweise ab-, bezw. aufzubieten. Dazu kam noch, daß sich ein großer Teil der Kleingewerbetreibenden über Prozentrechnungen im unklaren befanden und häufig irrtümlich in einer Weise abboten, daß sie erhebliche Verluste erleiden mußten. Infolgedessen gab das Prozentverfahren den Submittenten zu den heftigsten und erbittertsten Klagen Veranlassung. Namentlich bewiesen die Verhandlungen, welche im Jahre 1883 auf Veranlassung der Regierung in der badischen Landesgewerbehalle stattfanden, daß das Abbieten nach Prozenten von den verderblichsten Folgen für das Gewerbe aus den erwähnten Gründen begleitet und deshalb als „eine wirtschaftlich durchaus verfehlte Einrichtung" zu betrachten sei. Selbst die Mannheimer Handelskammer, die als Vertreterin der Mittel- und Groß-

industrie gegen das Submissionsprinzip als solches niemals etwas auszusetzen hatte, gab 1882 in einem Gutachten an die Regierung folgendes Resumé über das Prozentverfahren ab: „daß dieser Vergebungsmodus ein tiefgreifender Krebsschaden sei, ist eine von niemanden widersprochene und von jedem Gefragten geführte Klage".

Bei dieser Sachlage entschloß sich im Jahre 1885 der Staat und unmittelbar anschließend auch die Gemeinde Mannheim, das Abbieten nach Prozenten durch das sogenannte Einzelpreisverfahren zu ersetzen. Es wurde von jetzt ab den Submittenten überhaupt kein Voranschlag mehr bekannt gegeben, sondern nur ein Leistungs- und Massenverzeichnis mit vielen Einzelpositionen ausgehändigt, in das sie selbst für jede geforderte Leistung gesondert die Preise einzutragen hatten. Durch dieses Verfahren sollten Irrtümer vermieden und die Unternehmer, die jetzt bei jeder Position dieser Verzeichnisse eine besondere Kalkulation vorzunehmen hatten, zur Ueberlegung und Sorgfalt bei Berechnung ihrer Angebote veranlaßt werden.

Nach Beseitigung des Prozentverfahrens hörten indessen die Klagen der Mannheimer Gewerbetreibenden gegen das Submissionswesen nicht auf. Sie richteten sich jetzt insbesondere gegen die Stadt, der man unter Hinweis darauf, daß sie im Gegensatz zum Staate [1]) es bisher versäumt habe, ihr Vergebungswesen durch Aufstellung von allgemein gültigen Normen zu regeln, Willkürlichkeiten bei Vergebung von Aufträgen vorwarf. Infolge dieser Angriffe, wie sie namentlich in Zeitungsartikeln gegen die Gemeinde erhoben wurden, sah sich im Jahre 1889 das Tiefbauamt veranlaßt, beim Stadtrat zu beantragen, für städtische Submissionen allgemeine Grundsätze aufzustellen, nach welchen sowohl bei Vergebungen von Bauausführungen, wie auch bei allen anderen Arbeiten verfahren werden sollte. Daraufhin entschloß sich endlich der Stadtrat, dem schon so oft geäußerten Wunsche der Gewerbetreibenden Rechnung zu

---

[1]) Der Großh. badische Staat hatte sich schon seit dem Jahre 1823 (Reg.-Blatt 1823 Nr. 17) fortgesetzt bemüht, das Submissionswesen auf dem Wege der Verordnung möglichst klar zu regeln.



tragen und in Beratungen über die Aufstellung von städtischen Submissionsbestimmungen zu treten. Hierbei sollten — wie Bürgermeister Martin in der Stadtratssitzung vom 13. April 1889 ausdrücklich erklärte — nicht mehr wie bisher ausschließlich städtische Interessen maßgebend sein, sondern es sollte auch auf die Wünsche der beteiligten Gewerbetreibenden Rücksicht genommen werden.

Von diesem Zeitpunkte ab entwickelte sich das Submissionswesen der Stadtgemeinde Mannheim, das sich bisher mehr oder minder dem staatlichen angepaßt hatte, völlig selbständig, von jetzt ab suchte die Gemeinde allein und gänzlich unabhängig bei ihren Vergebungen das Submissionsproblem zu lösen. Wie sie dabei verfahren und inwieweit sie Erfolg gehabt hat, das soll in den weiteren Ausführungen dieser Arbeit — in ihrem Hauptteile — gezeigt werden.

II. Abschnitt

Verwaltungsrechtliche und verwaltungstechnische Regelung des städtischen Vergebungswesens

1. Formelle Regelung des städtischen Vergebungswesens

Vertragsabschlüsse, „die eine Lieferung von beweglichem Gute oder eine Leistung zur Folge haben", gehören nach badischem Städterecht als Handlungen der Vermögensverwaltung zu den autonomen Befugnissen des Stadtrates. Seinem Ermessen bleibt es daher auch überlassen, die Art und Weise zu bestimmen, durch die derartige Verträge zu stande kommen. In § 143 Abs. 3 der Bad. Städteordnung ist lediglich festgesetzt, daß der Stadtrat um Lohn zu verrichtende Arbeiten und Lieferungen in der Regel im Wege der „Versteigerung" [1]) an den Mindestfordernden vergeben soll, „wenn er nicht aus besonderen Gründen die Versteigerung für unzweckmäßig erachtet". Gerade dieser letzte Passus des genannten Paragraphen zeigt die Unabhängigkeit des Stadtrats auf diesem Gebiete. Bei Entscheidung über besonders wichtige Fragen des öffentlichen Vergebungswesens pflegte jedoch der Stadtrat freiwillig, um keine allzu große Verantwortung zu übernehmen, die Zustimmung des Bürgerausschusses einzuholen (z. B. bei Einführung bezw. Abschaffung des Mittelpreisverfahrens).

Die große Selbständigkeit, welche demnach der Stadtrat bei Regelung des öffentlichen Vergebungswesens besitzt, wird jedoch mittelbar dadurch beeinträchtigt, daß er auf die Wünsche des Bürgerausschusses, der ihn zu wählen hat und dem ein weitgehendes Geldbewilligungsrecht für ordentliche und außerordentliche Ausgaben zusteht, Rücksicht zu nehmen hat. Die

---

[1]) Eine veraltete Bezeichnung für Submission.

Zusammensetzung dieses Bürgerausschusses ist infolgedessen letzthin für die städtische Submissionspolitik maßgebend. Es ist deshalb mit Rücksicht auf spätere Betrachtungen nicht unwichtig, hier zu betonen, daß in diesem Ausschusse, der auf Grund eines zu Gunsten der mittleren Einkommensschichten modifizierten Dreiklassenwahlsystems gewählt wird, die Interessen des kleinen und mittleren Bürgertums leicht Berücksichtigung finden können[1]).

Die ausführenden Organe des Stadtrats bei Vergebung ge-

[1]) Die Zusammensetzung des badischen Bürgerausschusses hat die Eigentümlichkeit, daß sich in demselben nebeneinander zwei Klassen von Mitgliedern befinden, nämlich: 1. die von der wahlberechtigten Bürgerschaft direkt berufenen 96 Stadtverordneten und daneben die Mitglieder des Stadtrates, die ihrerseits nicht unmittelbar von den Bürgern, sondern auf dem Wege eines indirekten Verfahrens durch die Mitglieder des Bürgerausschusses unmittelbar mit Stimmenmehrheit gewählt werden. (In Mannheim zur Zeit 27 Stadträte.) Die Stadtverordneten, die die eigentliche Grundlage des Bürgerausschusses bilden, werden zu je $^{1}/_{3}$ von der Klasse der Höchst-, Mittel- und Niederstbesteuerten gewählt, dabei ist jedoch die Bestimmung getroffen, daß der Klasse der Höchstbesteuerten $^{1}/_{12}$, der der Mittelbesteuerten $^{2}/_{12}$ und der der Niederstbesteuerten die übrigen $^{9}/_{12}$ der Bürgerschaft angehören müssen. Es bestimmt demnach die Zahl der Gesamtbürger die Zahl der Wähler jeder Klasse und es besteht nicht wie in Preußen eine vollständige Proportionalität zwischen Steuerleistung und Wahlrecht der einzelnen Klassen. Dies hat in einer Industriestadt wie Mannheim mit reichbegüterten Fabrikanten und Großkaufleuten auf der einen und mit einer zahlreichen nur geringe Steuern zahlenden Arbeiterbevölkerung auf der anderen Seite zur Folge, daß die Wähler der ersten Klasse weitaus den größten Teil des Gemeindesteuersolls, dagegen die der zweiten und dritten Klasse nur noch geringe Bruchteile aufbringen. Den Hauptvorteil zieht hieraus die zweite Klasse, die, trotzdem sie nur $^{2}/_{12}$ der Bürgerschaft umfaßt und in einem von Jahr zu Jahr geringer werdenden Anteil zur Deckung des Gemeindeaufwandes beiträgt, immer noch $^{1}/_{3}$ der Stadtverordneten zu wählen hat. So entfielen von den städtischen Steuern auf die Wähler der

	1881	1890	1893	1896	1899	1902
I. Klasse	65	73	75	75	76	77 %
II. „	34	21	19	19	18	17 „
III. „	1	1	6	6	6	6 „

Das badische Städtewahlrecht begünstigt daher in Mannheim in fortgesetzt steigendem Maße die Wähler der zweiten Klasse, das kleine Bürgertum. (Vergl. Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 120 S. 94.)

meindlicher Aufträge sind die beiden technischen Ämter, das Hoch- und Tiefbauamt, die Direktionen des Schlacht- und Viehhofs, des Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerkes und das Straßenbahnamt. Das Mittelglied zwischen diesen Ämtern und Direktionen einerseits und dem Stadtrate anderseits bildet die aus 12 Mitgliedern des Stadtrates und aus 6 Baubeamten zusammengesetzte technische Kommission, die nach Bedürfnis zusammentritt und deren Hauptaufgabe neben Besprechung rein technischer Angelegenheiten darin besteht, alle mit Neubauten und Unterhaltungsarbeiten zusammenhängenden wirtschaftlichen Fragen einer Prüfung zu unterziehen. Ihr liegt es daher auch ob, bei eventuellen Neuregelungen des öffentlichen Vergebungswesens die nötigen Vorberatungen zu pflegen.

Zur ständigen Überwachung der geschäftlichen Tätigkeit der einzelnen Ämter und Direktionen sind besondere stadträtliche Respizienten[1]) bestellt, die unter anderem auch dem Eröffnungstermin bei Submissionen beizuwohnen haben.

Die erste formelle Regelung des Mannheimer Vergebungswesens erfolgte mit Stadtratsbeschluß vom 1. August 1889 durch Erlaß allgemeiner Submissionsbestimmungen, die jedoch, fragmentarisch gehalten, in den Jahren 1895, 1899 und 1902 mehrfache Ergänzungen erforderlich machten.

Diese allgemeinen Submissionsvorschriften in der Form, wie sie heute zur Anwendung kommen, enthalten jedoch nur die Bestimmungen, die für die Bewerbung um gemeindliche Aufträge von Wichtigkeit sind, sie regeln den Verdingungsprozeß bis zu dem Momente, in dem der Vertragsabschluß zu stande kommt. Sie befassen sich demnach mit Vorschriften über die verschiedenen Arten der Vergebung, über das Submissionsverfahren, über die Beschaffenheit und Eröffnung der Angebote und über die Zuschlagserteilung, über den Vertragsabschluß dagegen geben sie nur kurze Auskunft. Für das Rechtsverhältnis nach Erteilung des Zuschlags, für den Abschluß des Werkverdingungsvertrages selbst sind vielmehr die für alle Bauämter gemeinsam erlassenen allgemeinen Vertragsbedin-

[1]) Respizient, eine badische Bezeichnung für Berichterstatter oder Dezernent.



gungen maßgebend; hier wird in der eingehendsten Weise das Zahlungs- und Kautionswesen, die Frage der Lieferungstermine und der Garantiefristen geregelt, hier finden sich Ordnungsvorschriften, Vorschriften über Mehr- und Minderlieferungen, über Konventionalstrafen und über die bei Streitfällen der beiden Kontrahenten zuständigen Gerichte. Zur Ergänzung dieser allgemeinen Vertragsbedingungen, zur individuellen Regelung der einzelnen Vergebungen in technischer und juristischer Beziehung, ferner zur Erläuterung des allen Aufträgen zu Grunde liegenden Leistungs- und Massenverzeichnisses dienen die gattungsweise für die einzelnen Arbeitskategorien aufgestellten besonderen und technischen Bedingungen.

2. Die Technik der Submission

Das verwaltungstechnische Verfahren bei jeder einzelnen Submission zerfällt in fünf Zeitabschnitte; man hat nämlich zu unterscheiden:

I. Die Vorbereitungszeit und den Ausschreibungstermin.
II. Die Bewerbungsfrist.
III. Den Eröffnungstermin und die Zuschlagserteilung.
IV. Die Ausführungs- und Vollendungszeit.
V. Die Abrechnung.

1. Zu den wichtigsten Vorbereitungen für jede Submission gehört die Aufstellung eines möglichst genauen Voranschlages, der für den geregelten Gang des ganzen Verfahrens, insbesondere für die Beurteilung der eingelaufenen Angebote zu Grunde gelegt werden kann. Seine Berechnung erfolgt von den vergebenden Ämtern unter Berücksichtigung der Ergebnisse vorheriger Submissionen und etwa eingetretener Preisschwankungen. Lediglich Verwaltungszwecken dienend, wird er entgegen der Praxis, die von anderen Kommunen[1]) geübt wird, den Submittenten nicht bekannt gegeben. Als Submissionsunterlagen zur Orientierung der Bewerber dagegen werden vor jedem Ausschreibungstermine 1. die besonderen

[1]) Z. B. von vielen bayerischen Kommunen (Nürnberg), vergl. auch § 23 der staatlichen bayerischen Submissionsbestimmungen. Verordnung vom 2. April 1903.

und technischen Bedingungen, soweit für solche infolge der besonderen Natur der geforderten Leistung kein Schema vorhanden ist, festgesetzt, 2. das Massen- oder Leistungsverzeichnis aufgestellt und 3. die Werkzeichnungen angefertigt, welche in möglichst großem Maßstabe ausgeführt alles zur Beurteilung des Herstellungspreises Erforderliche ersichtlich machen sollen. Bei Verdingungen, bei denen eine ausgedehntere Beteiligung von Bietungslustigen erstrebt werden soll, werden diese Unterlagen vervielfältigt und gegen Erstattung der Kosten auch nach auswärts versandt. Die Festsetzung der Ausschreibungstermine geschieht an Hand eines Terminkalenders, der vor Vornahme eines jeden größeren Baues aufgestellt wird und in diagraphischer Form die zeitliche Aufeinanderfolge der Fristen für die einzelnen Ausschreibungen anzeigt.

2. Sobald die zu vergebende Arbeit oder Materiallieferung durch öffentliche Bekanntmachung ausgeschrieben ist, beginnt die Zeit zur Einreichung der Angebote, die Bewerbungsfrist, die entsprechend dem kleineren oder größeren Umfang der geforderten Leistung zwischen 14 Tagen und 8 Wochen schwankt, sofern nicht besondere zwingende äußere Gründe, z. B. die möglichst rasche Herstellung eines Baues, eine Verkürzung erforderlich machen. Die Einreichung der Angebote seitens der Unternehmer geschieht durch Einträge der Einheitspreise in die einzelnen Positionen des Massenverzeichnisses.

3. Die Eröffnung der Angebote erfolgt durch einen Vertreter des vergebenden Amtes in Gegenwart der stadträtlichen Respizienten und der Bewerber oder deren Bevollmächtigten, nicht aber unbeteiligter Personen. Die vor dem Beginne der festgesetzten Terminstunde eingelaufenen Offerten werden im Termine eröffnet, mit dem Namen der einzelnen Bewerber bekannt gegeben und zu Protokoll genommen. Eine amtliche Bekanntmachung der Angebote in Zeitungen findet jedoch nicht statt. Eventuelle Nachträge oder Nachgebote, welche nach dem Eröffnungstermine eingelaufen sind, werden in der Regel zurückgewiesen, doch behält sich die Stadtgemeinde in § 4 der allgemeinen Vertragsbedingungen — und damit ist ihr ein großer Spielraum gelassen — das Recht vor, nach Eröffnung der Submission weitere Angebote in einer ihr gut dünkenden

Art und Weise einzuholen. Das Verhandlungsprotokoll wird, nachdem eine kalkulatorische Prüfung der eingelaufenen Angebote seitens der vergebenden Stelle vorgenommen ist, dem Stadtrate zur Entscheidung über die Zuschlagserteilung vorgelegt. Gleichzeitig hat das beteiligte Amt in einem besonderen Begleitschreiben genaue Angaben über alle für die Beurteilung der eingegangenen Offerten wichtigen Punkte, insbesondere über die Höhe der Voranschläge zu machen und außerdem bestimmte Anträge betreffs der Zuschlagserteilung zu stellen. Handelt es sich um größere Ausschreibungen, so wird vielfach vor endgültiger Beschlußfassung durch den Stadtrat noch eine besondere Prüfung der Submissionsangebote durch die technische Kommission vorgenommen. Der Zuschlag wird, wenn auch nicht unbedingt, so doch in der Regel an den Mindestbietenden erteilt. Derselbe erfolgt aber erst dann, nachdem durch Prüfung festgestellt worden ist, daß die niedrigste Offerte nicht leichtsinnig und in Verkennung der Verhältnisse abgegeben worden ist. Liegt dieser Fall nicht vor, und ist der Mindestfordernde eine als tüchtig bekannte Persönlichkeit, so wird ihm der Zuschlag erteilt. Anderenfalls wird an das zweit-, eventuell dritt- und viertniedrigste Angebot herangetreten und eine Prüfung desselben in gleicher Weise vorgenommen, bis sich schließlich ein geeigneter Bewerber findet[1]). Bis zur Erteilung des Zuschlages bleiben sämtliche Submittenten an ihr Angebot gebunden, jedoch ist die

[1]) Hierin unterscheidet sich die allgemeine und gewöhnlich angewandte Submission von der beschränkten, d. h. von der Verdingung nur unter einem beschränkten Kreise von Bewerbern, bei der dem Umstand entsprechend, daß man nur tüchtige Unternehmer zur Konkurrenz auffordert, der Zuschlag stets dem Mindestbietenden erteilt wird. Dieser beschränkte Wettbewerb darf aber in Mannheim nach § 2 der allgemeinen Submissionsbestimmungen nur ausnahmsweise, wenn folgende vier Fälle zutreffen, angewandt werden:

a) wenn der Anschlag den Betrag von 4000 M. nicht übersteigt;
b) wenn ein vorausgegangenes öffentliches Ausschreiben ergebnislos verlaufen ist;
c) wenn die Lieferung besondere Fachkenntnis oder besondere Einrichtung erfordert;
d) in besonders dringlichen Fällen.

Bestimmung getroffen, daß die Zuschlagsfrist 6 Wochen nicht überschreiten darf.

4. Nachdem der Zuschlag durch den Stadtrat erteilt ist, darf mit der Ausführung der Arbeiten erst dann begonnen werden, wenn eine schriftliche Beurkundung der abgeschlossenen Verträge vorgenommen und eine Kaution von 5% hinterlegt ist. Bei Aufträgen bis zum Betrage von 2000 M. kann jedoch sowohl von der Stellung einer Kaution als von der Abschließung eines schriftlichen Vertrages abgesehen werden, doch haben in diesem Falle die Unternehmer durch Unterzeichnung eines Reverses Garantie für die Güte der Arbeit auf die Dauer von 2 Jahren zu leisten. Während der Ausführung der Arbeiten erhalten die Unternehmer bei befriedigenden Leistungen allmonatlich auf Ansuchen für ihre Teilausführungen nach dem Ermessen der vergebenden Ämter Abschlagszahlungen, jedoch dürfen niemals mehr wie 85% des Wertes ihrer Teilleistungen vergütet werden, um eine Überzahlung zu vermeiden. Sollte der Unternehmer bei der Ausführung seiner Arbeiten mit der Einhaltung der ihm gesetzten Termine im Rückstande bleiben, so verfällt er in eine Konventionalstrafe, die in den besonderen Bedingungen für jeden Fall entsprechend dem Schaden, den die Stadt aus der Verzögerung erleidet, geregelt ist.

5. Die endgültige Abrechnung erfolgt nach Fertigstellung der Arbeit den wirklichen Leistungen entsprechend und auf Grund der in das Lieferungsverzeichnis eingesetzten Einheitspreise und der von seiten der bauausführenden Ämter ermittelten Maße und Gewichtsmengen. Mit dem Tage der Abrechnung ist jedoch keineswegs das Vertragsverhältnis zwischen Gemeinde und Unternehmer gelöst, sondern der Unternehmer bleibt in der Regel noch 2 Jahre für die Güte der geleisteten Arbeit oder der gelieferten Materialien haftpflichtig. Erst nach Ablauf dieser Garantiezeit erhält er die vertraglich gestellte Kaution zurück und ist damit seiner sämtlichen Verpflichtungen der Gemeinde gegenüber entbunden. Der ganze Verdingungsprozeß erstreckt sich daher unter Berücksichtigung der Vorbereitungs- und der Vollendungszeit und der Garantiefrist schon bei kleineren Bauten auf eine Reihe von Jahren.

III. Finanz- und gewerbepolitischer Abschnitt

1. Die Frage der Reformbedürftigkeit des städtischen Vergebungswesens

Das Submissionsverfahren, welches im höchsten Maße den wirtschaftlichen Konkurrenzkampf zu entfachen sucht, wird wie überall so auch in Mannheim von jenen gewerblichen Kreisen angegriffen, denen überhaupt jeder Wettbewerb im Wirtschaftsleben verhaßt ist, demnach vorwiegend von den Vertretern des Kleingewerbes.

Im Gegensatz hierzu hat sich die Großindustrie in Mannheim noch niemals gegen das Prinzip der freien Konkurrenz bei öffentlichen Vergebungen ausgesprochen [1]). Wenn sie einmal mit Forderungen an die Stadt herangetreten ist, dann handelt es sich lediglich um Beschwerden gegen den Vollzug des Verdingungsverfahrens, um Klagen über Mängel technischer und bureaukratischer Natur, die sich im Laufe der Zeit bei der Handhabung der Submission eingestellt haben, die der Stadt keinen Vorteil, den Submittenten aber eine Verteuerung der Geschäftsspesen bringen (z. B. Verlangen zu hoher Kautionen, Ausbedingen zu kurzer Lieferfristen u. a. m.). Alle

[1]) Für Industrien, die kartelliert sind, hat natürlich die Submissionsfrage mehr oder minder ihre Bedeutung verloren; denn entweder treten die so organisierten Firmen der Stadt nur noch als eine geschlossene Einheit gegenüber (Kohlensyndikat) oder sie reichen nach Ausmachung fingierte Angebote ein, so daß auf die vorher von ihnen dazu bestimmte Firma unbedingt der Zuschlag entfallen muß. Das bekannteste Abkommen der letzten Art ist das sogenannte Geheimkartell der vier größten Firmen der deutschen Elektrizitätsindustrie, das bei größeren Objekten die Preise und die Firma, der der Auftrag zufallen soll, bestimmt. Wie sehr die

diese Wünsche, die nicht auf eine Beseitigung, sondern nur auf eine technisch vollkommenere Anwendung des Konkurrenz-

---

Abnehmer durch die Preispolitik dieses Kartells geschädigt werden, zeigt folgende, in der Kölnischen Zeitung 1906 Nr. 1354 veröffentlichte und ohne Entgegnung gebliebene Bekanntmachung der „Outsider“-Firma E. H. Geist in Köln:

Vorsicht bei Submissionen. Elektrizität.

Eine Submission des städt. Elektrizitätswerkes Frankfurt-Main, betr. einen Wechselstrommotor und zwei Gleichstrommaschinen, zusammen 300 PS, hatte im Eröffnungstermin am 15. November 1906 folgendes Ergebnis:

1. Ernst Heinrich Geist, Elektr.-Akt.-Ges., Köln	forderten	13 980,50 M.	=	100 %
2. Felten & Guilleaume Lahmeyerwerke, Akt.-Ges., Frankfurt-M.	forderten	22 700,00 „	=	163 „
3. Brown, Boveri & Co., Akt.-Ges., Mannheim	forderten	23 199,00 „	=	167 „
4. Siemens Schuckert-Werke, G. m. b. H., Berlin	forderten	24 200,00 „	=	174 „
5. Allg. Elektr.-Ges., Berlin	„	24 300,00 „	=	175 „

Die von der Ernst Heinrich Geist, Akt.-Ges. Köln, der der Zuschlag erteilt wurde, eingesetzten Preise sind derzeitige Marktpreise. Diese Marktpreise für gleiche und ähnliche Maschinen wurden von dreien der unter 2—5 aufgeführten Firmen in den letzten Monaten nachweislich noch unterboten.

In obiger Submission glaubten aber anscheinend die vier unter 2—5 aufgeführten Firmen allein aufgefordert zu sein und gaben solch horrende Preise ab, um sich für ihre sonstigen Unterbietungen zu entschädigen. Man sieht, auf welche Abwege die vier Firmen, das sogenannte Geheimkartell, geraten sind. Ohne Mäßigung schrauben sie die Preise hoch in einem Falle, während sie im andern Falle ohne Mäßigung unterbieten.

Ein Kartell hat nur einen Sinn, wenn es nahezu alle produzierenden Firmen umfaßt und wenn die Preise maßvoll gesetzt werden.

Alle Verbraucher elektrotechnischer Produkte müssen sich sagen, daß sie keine Gewähr haben für angemessene Preise, wenn sie die vier Kartell-Firmen zum Angebot heranziehen; sie werden, um sich vor Übervorteilung zu schützen, auch die Ernst Heinrich Geist Elektrizitäts-Aktien-Gesellschaft Köln zur Preisabgabe heranziehen, wie es vom Elektrizitätswerk Frankfurt-Main geschehen ist.

Ernst Heinrich Geist
Elektrizitäts-Aktien-Gesellschaft Köln.

Eine ähnliche Erscheinung ist in Mannheim, wie die Direktion der städtischen Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke dem Verfasser schriftlich mitteilte, bei Vergebungen von Kabeln beobachtet worden.

prinzipes hinzielen, gehen, wie auch seitens der Gemeinde schon längst erkannt, mit den Interessen der Stadt, die umso billiger bedient werden kann, je liberaler sie ihre Vergebungsbedingungen gestaltet, durchaus parallel.

Die Kleingewerbetreibenden stellen dagegen außerdem noch Forderungen ganz anderer Natur. In zahlreichen Eingaben an den Stadtrat verlangen sie eine gänzliche oder wenigstens eine teilweise Beseitigung der Konkurrenz bei öffentlichen Vergebungen unter der Begründung, daß die Submission eine das Handwerk schädigende und daher verwerfliche Einrichtung sei.

Durch dieses System nämlich, so heißt es meistens, werde allmählich die Güte der Arbeit herabgedrückt. Indem die Geschäftsleute wüßten, daß die Billigkeit ihrer Offerten bei Submissionen vorwiegend oder gar ausschließlich in die Wagschale falle, führe dieses System zu immer stärkeren Unterbietungen und zu Preisfestsetzungen, die nicht mehr den wahren Wert der geforderten Leistung zur Grundlage hätten, sondern zu solchen, bei denen notwendigerweise ein reeller Handwerker zu Grunde gehen müsse. Daraus ergebe sich aber die verhängnisvolle Konsequenz, daß die Übernehmer öffentlicher Aufträge, nur um nicht mit Verlust zu arbeiten, minderwertige Arbeit lieferten und daß hierdurch allmählich die Reellität im Gewerbe verloren gehe. So sinke der ganze Handwerkerstand immer tiefer und tiefer, bis er schließlich nur noch aus minderwertigen und zweifelhaften Elementen bestehen werde.

Prüfen wir diese Klagen auf ihre Berechtigung und stellen wir an Hand des vorliegenden Materials fest, wie eigentlich das Submissionsprinzip wirkt, welche Mißstände sich dabei ergeben und aus welchen Ursachen sie abzuleiten sind. Zunächst sei an Hand einer tabellarischen Zusammenstellung (Tabelle III, S. 30), welche die Vergebungen von 1893 bis 1. August 1894 umfaßt, ersichtlich gemacht, wie sich je nach der Größe der Aufträge die Differenzen zwischen Meist- und Mindestgebot verhalten.

Aus dieser Tabelle geht zweierlei mit großer Deutlichkeit hervor.

Tabelle III [1])

Wie groß sind je nach der Höhe der Submissionsbeträge die Differenzen zwischen Niederst- und Höchstgebot?

I	II	III	IV	V	VI	VII
Submissionen im Zuschlagsbetrage von M.	Anzahl der Submissionen	Durchschnittliche Zahl der eingelaufenen Angebote	Gesamtsumme der jeweils niedrigsten Angebote M.	Gesamtsumme der jeweils höchsten Angebote M.	Die Differenz zwischen der Summe der jeweils niedrigsten und jeweils höchsten Angebote	
					in Mark	in Prozent der Summe der niedrigsten Angebote
über 50 000	3	5	500 314	626 828	126 514	25,28 %
10 000—50 000	19	7,3	373 040	499 262	126 222	33,83 „
5 000—10 000	13	5,2	94 811	124 810	29 999	31,64 „
4 000— 5 000	4	12,7	18 548	33 274	14 726	79,39 „
3 000— 4 000	16	9	55 683	98 946	43 263	77,69 „
2 000— 3 000	17	10	43 026	76 063	33 037	76,78 „
1 000— 2 000	23	10,6	31 361	49 956	18 595	59,29 „
500— 1 000	16	7	13 371	22 303	8 932	66,80 „
unter 500	23	8	4 553	7 392	2 839	62,35 „

[1]) Die Tabelle umfaßt alle Submissionen, die in der Zeit vom 1. Januar 1893 bis 1. August 1894 stattfanden, nur Handelswaren mit Markt- oder Börsenpreis, und Vergebungen, bei denen außergewöhnliche Umstände große Preisdifferenzen hervorriefen, sind außer Berechnung geblieben. Bearbeitet wurde die Tabelle nach Zusammenstellungen, welche die städtischen Ämter 1894 anläßlich der Vorberatungen über die Einführung des Mittelpreisverfahrens machten.



1. Die Preisdifferenzen zwischen den einzelnen Angeboten sind durchweg recht erheblich. Selbst im günstigsten Falle, nämlich bei Vergebungen von über 50000 M. beträgt der Prozentsatz, um den das höchste Angebot das niedrigste übersteigt, schon über 25% (vergl. Tabelle III, Spalte 7).

2. Dieser Prozentsatz steigt außerordentlich stark, nämlich von 31,64 % auf 79,39 %, sobald es sich um Aufträge handelt, an denen sich vorwiegend das Kleingewerbe beteiligt, nämlich bei Summen von unter 5000 M. Die Differenzen sind auffallenderweise am größten bei Vergebungen von 2000 bis 5000 M.

Woher erklärt sich nun, das ist die Frage, die hier gestellt werden muß, daß so außerordentliche Differenzen bei Submissionen vorkommen? Warum nehmen gerade bei kleinen Vergebungen die Unterschiede zwischen den einzelnen Offerten so riesige Dimensionen an?

Die allgemeine Ursache liegt in der besonderen Natur des Konkurrenzkampfes bei Submissionen. Im gewöhnlichen Konkurrenzkampf kennt der Unternehmer, kennt der Handwerker ungefähr die Preise seiner Mitbewerber. Hiernach kann er sich in seiner Kalkulation einrichten, es ist ihm möglich, seine Preise denen seiner Wettbewerber anzupassen, er braucht nur etwas billiger zu sein, um als der billigste zu gelten. Ganz anders bei Submissionen. Hier weiß der Unternehmer wohl, daß mit ihm konkurriert wird, aber auf Grund welcher Preise man mit ihm in Wettbewerb tritt, das ist ihm unbekannt. Seiner Kalkulation ist damit eine der wichtigsten Grundlagen entzogen, er sieht sich vielmehr bei Aufstellung seiner Preise einzig und allein von dem Bestreben geleitet, seine Preise so niedrig als möglich zu stellen, da er ja nie weiß, ob nicht jemand ein noch billigeres Angebot als er stellt, und da er damit rechnen muß, daß, je weniger er fordert, desto größer für ihn die Wahrscheinlichkeit wird, die gewünschte Arbeit übertragen zu erhalten. Die Folge davon ist, daß eine Unsicherheit in der Kalkulation Platz greift und daß das Submissionsverfahren leicht von Zufälligkeiten abhängig wird.

Abgesehen von dieser ganz allgemeinen Erklärung für die

Unsicherheit und Ungleichmäßigkeit in der Kalkulation von Submissionsangeboten sind noch eine Reihe besonderer Fälle als Ursachen großer Preisdifferenzen zu berücksichtigen. Es kann vorkommen, daß Submittenten mit voller wirtschaftlicher Berechtigung außerordentlich billige Angebote stellen. Entweder liegen bei ihnen die Einkaufs- oder Produktionsverhältnisse besonders günstig oder sie verfolgen einen bestimmten wirtschaftlichen Zweck, sei es, daß sie in Zeiten mangelnder Beschäftigung sich um jeden Preis eine Arbeitsgelegenheit verschaffen wollen, sei es schließlich, daß sie sich durch Übernahme eines öffentlichen Auftrages bekannt zu machen suchen.

Diese drei Fälle sind umso häufiger, je größer die Firmen sind, die submittieren, und umso seltener, je mehr man es mit kleingewerblichen, handwerksmäßigen Betrieben zu tun hat, denn bei den letzteren sind in der Regel keine so großen Unterschiede in den Produktionsverhältnissen zu finden, zudem hat der kleine Handwerker meistens nicht so viel zuzusetzen, daß er längere Zeit, nur um Aufträge zu haben oder um Reklame zu machen, ohne Verdienst, oder gar mit Verlust arbeiten kann. Gewiß kann derartiges auch hier vorkommen, aber dann doch nur in einem bescheidenen Umfange.

Und trotzdem sind gerade bei Submissionen, die für das Handwerk in Frage kommen, die Differenzen weitaus am größten. Zeigt doch die Tabelle, die diesen Ausführungen zu Grunde gelegt ist, ein plötzliches Hinaufschnellen des Differenzprozentsatzes zwischen dem Niederst- und Höchstgebot von 31% auf über 79%, sobald es sich um vorwiegend kleingewerbliche Aufträge, um Submissionen von unter 5000 M. handelt. Der Schlüssel für die Erklärung dieser Erscheinung liegt in der auffallenden Tatsache, daß gerade bei Lieferungen zwischen 2000 und 5000 M. die Differenzen am größten sind. Es handelt sich hier um Aufträge, die freilich noch für einen Handwerker in Frage kommen, aber doch schon relativ hohe Anforderungen an seine kalkulatorischen Fertigkeiten stellen. Aber gerade hier versagt der Handwerker völlig. Technisch mag er noch so Vorzügliches leisten, aber sobald er mit Zahlen von einiger Größe rechnen muß, da bewegt er sich auf un-

sicherem Boden. Beträge von 3000, 4000, 5000 M., die sind für ihn schon bestechend hoch; daß er hier bei fehlerhafter Kalkulation umso größere Verluste erleidet, das übersieht er völlig. Bei kleineren Beträgen nehmen freilich entsprechend der leichteren Berechnung die Differenzen etwas ab, aber sie sind immer noch recht erheblich und geben ein Bild großer Unfähigkeit in der Aufstellung von Voranschlägen. Wirft man einmal einen Blick in die Angebotsformulare bei Submissionen, so erkennt man leicht, wie unvollständig sie kalkuliert sind. Rechenfehler sind an der Tagesordnung, die Behörde hat oft stundenlang zu arbeiten, bis sie überhaupt einmal die Angebote rechnerisch richtig gestellt hat. Prüft man die Angebote nach der ökonomischen Seite hin, so findet man, daß eine Reihe von Posten unberücksichtigt gelassen sind, die in keiner kaufmännischen Kalkulation fehlen dürfen. Der Posten „allgemeine Unkosten“ ist oft übersehen, Risikoprämien für eventuelle Preisschwankungen in den Materialien und Löhnen sind selbstverständlich nicht in Anschlag gebracht, und häufig ist sogar der Unternehmergewinn vergessen. Oft kommt noch grenzenloser Leichtsinn hinzu. Von den vergebenden Ämtern wird ständig geklagt, daß viele Meister sich überhaupt nicht die Mühe nehmen, die ausgelegten Zeichnungen und Muster auch nur anzusehen. In zahlreichen Fällen, selbst bei größeren Arbeiten ist die Erfahrung gemacht worden, daß die Handwerksmeister erst eine Stunde vor dem Eröffnungstermin bei dem vergebenden Amte erschienen sind, um sich das Leistungsverzeichnis zu holen. Daß in einem solchen Falle von einer eigentlichen Kalkulation nicht mehr die Rede sein kann, ist selbstverständlich, für solche Meister ist die Submission dann nichts weiter als ein Lotteriespiel.

Freilich muß hier zur Verteidigung des Handwerks noch auf ein Grundübel hingewiesen werden, welches dem heutigen Submissionswesen in Deutschland anhaftet und welches außerordentlich die Kalkulation für die Bewerber um öffentliche Aufträge erschwert, nämlich auf das Fehlen einer einheitlichen Regelung dieses Verfahrens für die verschiedenen öffentlichen Körper. Glücklicherweise stimmen wenigstens in

ihren Prinzipien die Submissionsbestimmungen der Stadt Mannheim und des Badischen Staates überein mit denen des Königreichs Preußen und des Reiches, die bei den Vergebungen des preußischen Militär- und Eisenbahnfiskus, sowie der Reichspost für Mannheim in Frage kommen. Ganz anders aber liegen die Verhältnisse, wenn sich ein Mannheimer Gewerbetreibender in der bayerischen Pfalz, vor allem in der Nachbarstadt Ludwigshafen um Submissionen bewirbt. Hier hat er sich nicht nur nach ganz anders gearteten Submissionsbestimmungen zu richten, sondern er muß außerdem noch dem Umstande Rechnung tragen, daß er sein Angebot schon um ein beträchtliches billiger stellen muß, als der einheimische Pfälzer, wenn er überhaupt Anspruch auf den Zuschlag erheben will [1]).

---

[1]) Der diesbezügliche Paragraph in den Submissionsbestimmungen des Königreichs Bayern vom Jahre 1903, der auch in die gleichen gemeindlichen Bestimmungen Eingang gefunden hat, lautet:

§ 4. Soweit eine Wahl unter verschiedenen Bewerbern stattfindet, soll im Fall annähernd gleichwertigen Angebots der inländische Bewerber vor dem ausländischen, unter den inländischen Bewerbern der einheimische und unter den einheimischen derjenige den Vorzug genießen, welcher am Orte der Leistung oder in dessen Nähe seine gewerbliche Niederlassung hat.

Zur Vergebung an ausländische Bewerber ist die ministerielle Genehmigung erforderlich.

Zu welchen Auswüchsen aber dieser Paragraph führt, davon gibt der Jahresbericht 1903 S. 59 der Handelskammer in Heidelberg ein beredtes Zeugnis. Die Kammer verlangt nämlich in einem Gutachten über eine Neuregelung des staatlichen Verdingungswesens ebenfalls die Aufnahme einer ähnlichen Bestimmung in die badischen Submissionsvorschriften und zwar als „Repressivmaßregel" gegen die partikularistische Schutzpolitik benachbarter Staaten (insbesondere Bayerns) bei ihren Vergebungen. Nach den von den Hartstein-Industriellen des Heidelberger Bezirkes gemachten Erfahrungen und Erhebungen werde nämlich die fragliche Bestimmung in Bayern derartig rigoros gehandhabt, daß es z. B. den sämtlichen Porphyrwerken an der Bergstraße trotz aller ihrer Bemühungen und billigerer Angebote als derjenigen ihrer bayerischen Wettbewerber bisher nicht gelungen sei, ihre Erzeugnisse nach Bayern und zwar nicht einmal nach den nahe gelegenen Städten **Ludwigshafen,** Frankenthal und Speyer abzusetzen.

Ja, es gibt sogar bayerische Kommunen, welche diese Ausschließung

Zu allem Überfluß haben in Mannheim noch die kirchlichen Bauämter bezw. Bauinspektionen ihre besonderen Submissionsvorschriften. Auffällig ist hierbei das Vorgehen des erzbischöflichen Bauamtes [1]), welches noch heute das sonst schon längst in Baden wegen seiner großen Nachteile für das Gewerbe abgeschaffte Prozentverfahren selbst für die kleinsten Lieferungen ohne irgendwelche Modifikationen zur Anwendung bringt.

Durch derartige Zustände wird natürlich am meisten der kleine Handwerker getroffen, der in den allerseltensten Fällen die rechnerischen Fähigkeiten besitzt, um auf diese verschiedenartigen Bestimmungen entsprechende Rücksicht zu nehmen. Er findet sich schließlich in diesem Wirrwarr von Vorschriften überhaupt nicht mehr zurecht und ist sich selbst nicht mehr klar darüber, wie er zu kalkulieren hat, um seinerseits den Zuschlag zu erhalten, anderseits keinen Verlust zu erleiden. Dadurch aber wird er dazu geführt, blindlings ohne jede Berechnung Angebote zu machen und sich dem Zufall zu überlassen.

Die letzte wichtige Ursache großer Preisdifferenzen ist in der Erscheinung zu suchen, daß vielfach bei Submissionen Unternehmer staunend billige Preise stellen, die sich in schlechten finanziellen Verhältnissen befinden und deren Kredit ins Wanken geraten ist. Dadurch nämlich, daß die Stadt Abschlagszahlungen in bar entsprechend der geleisteten Arbeit oder Lieferung macht, erhalten derartige Unternehmer wieder flüssige Mittel. Gelingt es ihnen dann mit Hilfe des so empfangenen Geldes über die kritische Zeit hinwegzukommen, so sind sie ihrer Hoffnung nach gerettet und haben ihre Exi-

---

auswärtiger Bewerber obligatorisch machen, wie untenstehender § 5 der Augsburger Submissionsbestimmungen zeigt.

§ 5. Arbeiten und Lieferungen für städtische Bauzwecke sind in der Regel zur Bewerbung öffentlich auszuschreiben.

Die Bewerbung bleibt auf ortseingesessene Gewerbetreibende beschränkt, sofern nicht der Magistrat aus besonderen Gründen anders verfügt.

Über das gleiche Thema vergl. Deutsche Zimmermeisterzeitung in Mannheim vom 3. Februar 1905 und vom 20. August 1905, ferner Hanauer Handelskammerbericht vom Jahre 1904.

[1]) Nach mündlichen Informationen.

stenz erhalten, im anderen Falle aber, und das ist die Regel, tragen ja nicht sie den Verlust aus ihren Schleuderangeboten, sondern ihre Gläubiger, denen sie Rohmaterialien u. s. w. noch zu zahlen schuldig sind. Solche Fälle sind vielfach in Mannheim beobachtet worden, ja es sind Bauten vorgekommen, wo über 15% aller beteiligten Unternehmer und Handwerker noch während oder doch kurz nach dem Bau in Konkurs gerieten. Für die Stadt aber hat diese Erscheinung den außerordentlichen Nachteil, daß sie es mit durchaus minderwertigen Unternehmern zu tun hat, mit Existenzen, die noch im letzten Moment mit allen Mitteln der Verzweiflung und des Raffinements sich über Wasser zu halten bemühen. Die Güte der Arbeit wird zu verschlechtern gesucht, bei den Beamten bemüht man sich, unter Hinweis auf den drohenden Ruin das Mitleid zu erwecken, damit sie ein Auge zudrücken oder den Unternehmern andere Vorteile gewähren. So bekannt derartiges ist, so schwer ist es, dem schon von vornherein bei der Zuschlagserteilung vorzubeugen. Denn, wenn irgendwo, so muß gerade von einer Stadtverwaltung bei der Auswahl unter den Bewerbern nach dem Grundsatze verfahren werden, daß jeder Bauunternehmer so lange als ordentlich, solid und gediegen angesehen wird, bis ihm nicht das Gegenteil überzeugend nachgewiesen werden kann. Wenn der Stadtrat, der sich teilweise selbst aus Gewerbetreibenden zusammensetzt, von diesem Grundsatze abweichen würde, so wäre das gleichbedeutend mit der Erschütterung seines Ansehens und seiner Stellung. Er kann daher nur auf Mittel und Wege sinnen, daß die Stadt, wenn sie einmal mit solchen Unternehmern zu tun hat, möglichst wenig geschädigt wird.

Fassen wir zum Abschluß das Ergebnis dieses Kapitels kurz zusammen, so ergibt sich dreierlei:

1. Es liegt sowohl im städtischen wie allgemeinen Interesse, das Submissionsverfahren von Mängeln zu befreien, die lediglich rein technischer Natur sind und weder der Stadt noch den Unternehmern irgendwelchen Nutzen zu erbringen im stande sind.

2. Durch das Submissionsprinzip wird am härtesten das Kleingewerbe getroffen, es können hier in der Tat Fälle vor-

kommen, daß kleine Handwerker durch diese Vergebungsmethode schwer geschädigt werden. Daraus erklärt es sich, daß von seiten des Kleingewerbes, zumal es im Bürgerausschuß dank einer den Mittelstand begünstigenden Verfassung einen besonderen Einfluß besitzt, immer wieder die Forderung an die Stadt gestellt wird, in Erwägung zu ziehen, ob ihm nicht bei Submissionen durch irgendwelche Reformen ein besonderer Schutz gewährt werden könne. Bei der Großindustrie dagegen ist diese Frage überhaupt niemals in Betracht gezogen worden, weil einerseits keine entsprechenden Wünsche vorliegen, anderseits aber die Stadt bei der zunehmenden Vertrustung und Ringbildung in allen Großgewerben ein sehr lebhaftes Interesse an der Erhaltung aller Einrichtungen hat, die noch irgendwie die Konkurrenz hervorzurufen im stande sind.

3. Es treten bei Submissionen vielfach Bewerber auf, bei denen sich erst bei der Ausführung der Arbeit herausstellt, daß sie minderwertig und nicht in der Lage sind, ihre übernommenen Verpflichtungen auch vertragsmäßig zu erfüllen.

In den drei folgenden Kapiteln soll gezeigt werden, inwieweit die Stadt den hieraus hervorgehenden drei Forderungen „Beseitigung rein technischer Mängel im Submissionswesen, Schutz des Kleingewerbes und Schutz der Stadt vor Schädigung durch minderwertige Unternehmer“ gerecht zu werden versucht hat. Da die beiden letzten und weitaus schwierigsten dieser Fragen im engsten Zusammenhang mit den Ausführungen dieses Kapitels stehen, mögen sie zunächst behandelt werden.

---

2. Maßregeln der Stadt, um das Kleingewerbe vor Schädigung durch die Submission zu schützen

A) Die Frage der Vermeidung der kleinen Vergebungen

Im Jahre 1893 wurde im Bürgerausschuß aus Kreisen der Vertreter der Höchstbesteuerten der Gedanke angeregt, die Ausführung von sämtlichen städtischen Bauten grundsätzlich

nur noch in Generalentreprise an Großunternehmer zu vergeben. Bisher hatte es als Regel gegolten, nur solche Aufträge im großen auszuschreiben, bei denen aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen eine andere Art der Beschaffung entweder gänzlich unmöglich oder doch unrationell gewesen wäre (z. B. Brücken-, Kanal- und Straßenbauten), jetzt aber sollten auch Arbeiten, bei denen der Kleinakkord leicht durchführbar und auch meistens angewandt worden war (z. B. im Hochbau), nur noch in Generalentreprise zur Submission gelangen. Man ging bei Stellung dieses Antrages von der Erwägung aus, daß einerseits die Gemeinde durch Vergebungen in großen Pauschalbeträgen vor Zufälligkeiten und Etatsüberschreitungen geschützt würde und daß anderseits durch den Wegfall der kleinen Vergebungen eine nicht unbeträchtliche Vereinfachung in der Geschäftsführung der vergebenden Ämter eintreten könnte.

Dieser Vorschlag rief nicht nur in allen Handwerkerkreisen große Erregung hervor, sondern stieß auch auf heftigsten Widerstand der städtischen Bauämter.

Aus Handwerkerkreisen wurde geltend gemacht, daß die Genehmigung dieses Vorschlages gleichbedeutend mit dem völligen Verlust ihrer sozialen Selbständigkeit wäre, daß man sie damit der Gnade und Ungnade weniger Generalunternehmer preisgeben würde, die gleichsam als Zwischenmeister zwischen der Gemeinde und den bauausführenden Handwerkern nur das eine Interesse hätten, bei der Weitervergebung der Einzelaufträge den kleinen kapitalschwachen Gewerbetreibenden zu ihrem Vorteil bis aufs äußerste auszubeuten. Dazu komme noch der besonders wichtige Umstand, daß jeder Geschäftsmann, der für die Stadt arbeite, die unbedingte Garantie für richtige und pünktliche Zahlung besitze, während dies bei der Generalentreprise nicht immer in gleicher Weise der Fall sei. Daher bedeute die Einführung dieser neuen Vergebungsmethode für den Handwerker in jeder Beziehung eine erhebliche Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Zustande.

Von den beiden städtischen Bauämtern wurde energisch bestritten, daß durch die allgemeine Einführung der Generalentreprise eine Entlastung der Geschäftsleitung eintreten würde, weil eine derartige Vergebung im großen, bei der erfahrungs-

gemäß häufig spekulative Interessen des Unternehmers ausschlaggebend seien, eine doppelt scharfe Überwachung und vorher eine doppelt sorgfältige Vorarbeit erforderlich mache. Überhaupt sei die Kontrolle bei der Generalentreprise außerordentlich erschwert und selbst bei dem besten Willen der Behörden sei es vielfach unmöglich, eine vorzügliche und sorgfältige Ausführung des Baues durchzusetzen, weil dem die Aufsicht führenden Beamten ein großer Einfluß auf die Bauleitung dadurch entzogen sei, daß er mit den einzelnen Lieferanten und Bauhandwerkern nur noch durch Vermittlung des Großunternehmers verkehren könne. Ferner gehe verloren der große Vorteil des Kleinakkordes, der eine vortreffliche Schule für die Ausbildung des jüngeren städtischen Bautechnikers bilde und der ihn zwinge, sich selbst mit den kleinsten Details der Bauausführung bekannt zu machen. Endlich biete auch die Anwendung der getrennten Vergebung der Bauarbeiten den Vorteil, daß die Anfertigung aller Einzelheiten nicht bereits vor Übertragung des Baues fertig abgeschlossen zu werden brauche, sondern noch während der Ausführung könne auf etwa sich nachträglich als wünschenswert herausstellende Abänderungen des Bauplanes Rücksicht genommen werden. Bei der Generalentreprise hätte man in diesem Falle immer mit der Schwierigkeit zu kämpfen, daß der Unternehmer diese Gelegenheit zu ungebührlichen Mehrforderungen benützen würde.

Da sich in ähnlicher Weise wie die städtischen Bauämter auch zwei Gutachten von unparteiischen Sachverständigen, die das Bürgermeisteramt eingezogen hatte, aussprachen, beschloß der Stadtrat, von einer allgemeinen Einführung der Generalentreprise Abstand zu nehmen und den Forderungen der Kleingewerbetreibenden entsprechend, soweit wie wirtschaftlich möglich, den Kleinakkord beizubehalten.

Trotz alledem blieb die Frage der General- oder Spezialentreprise noch mehrere Jahre ein Gegenstand häufiger Erörterung. Es gab immer einige Stadtratsmitglieder, welche die Vergebung eines Baues weniger vom Standpunkt des Technikers, dem die Qualität der Leistung ohne Rücksicht auf die Kosten die Hauptsache ist, betrachteten, sondern die darin vor allem ein Geschäft sahen. In der Meinung aber,

daß eine Vergebung im großen finanziell für die Stadt am vorteilhaftesten wäre, traten sie stets für die Ausführung in Generalentreprise ein und verstanden es mitunter auch, mit ihrer Ansicht durchzudringen. Zur endgültigen Erledigung kam diese Streitfrage erst im Jahre 1899, als es sich um die Erbauung von vier städtischen Arbeiterwohnhäusern handelte. Die Entscheidung war im Stadtrate zu Gunsten der Generalentreprise gefallen, und die Ausschreibungen hatten schon stattgefunden, als der Bürgerausschuß einberufen wurde, um auf Grund der Submissionsergebnisse die für die Erbauung nötigen Geldsummen zu bewilligen. Als man aber dort vernahm, daß der Stadtrat den Kleinakkord vermieden hatte, erhob sich aus den Kreisen der Handwerker sofort ein Sturm der Entrüstung und es bildete sich eine starke Opposition, welche die Geldmittel zu verweigern drohte. Schließlich kam eine Einigung in der Weise zustande, daß zwei dieser Häuser in Spezial- und zwei in Generalentreprise vergeben werden sollten. Da drei dieser Häuser — davon wurden zwei in General- und eines in Spezialentreprise hergestellt — völlig kongruent waren, so sollte endlich einmal festgestellt werden, ob wirklich die Einzelvergebung wesentlich kostspieliger wie die Generalentreprise wäre. Das Ergebnis dieses Versuches war folgendes:

Der für die drei Gebäude gleichlautende Kostenanschlag schloß mit einer Gasamtsumme von je 30000 M. Die beiden Generalunternehmer übernahmen den Bau für die runde Summe von je 29500 M., unterboten also den hochbauamtlichen Kostenanschlag um 500 M.

Die Schlußabrechnung für das in Einzelvergebung ausgeführte Haus ergab eine Kostensumme von 32052 M., also anscheinend eine Überschreitung des Voranschlags um 2052 M. Von letzterer Summe entfiel jedoch der größte Teil auf Vergütungen, die für Erweiterungen und Verbesserungen des ursprünglichen Projekts gewährt wurden und die in der entsprechenden Höhe von 2323 bezw. 2313 M. auch den Generalunternehmern zu ihrem Akkordpreise von 29500 M. zugebilligt werden mußten. Es kosteten daher die beiden in Generalentreprise hergestellten Häuser 31823 M. bezw. 31813 M.

oder um 229 M. bezw. 239 M. weniger als das Gebäude, bei dem Einzelvergebung stattgefunden hatte. Unzweifelhaft wäre aber der Versuch noch wesentlich günstiger für die Spezialentreprise ausgefallen, wenn er nicht gerade in einer Zeit, in der das Mittelpreisverfahren für Submissionen bis zum Betrage von 5000 M. zur Anwendung kam, stattgefunden hätte. So aber mußten bei dem in Einzelvergebung hergestellten Hause Aufträge in einer Gesamthöhe von za. 18000 M. nach einem Verfahren, welches, wie noch zu zeigen sein wird, außerordentlich preiserhöhend wirkt, vergeben werden. Das zweite in Spezialentreprise hergestellte Haus, welches mit den drei übrigen nicht kongruent und daher auch nicht vergleichbar war, kostete ebenfalls unter Berücksichtigung der besonders vergüteten Mehrleistungen ungefähr soviel, als wenn es, wie schon ursprünglich vereinbart, einem Generalunternehmer zur Erbauung überlassen worden wäre.

Als ein weiteres Ergebnis dieses Versuches ergab sich die Feststellung, daß die beiden in Spezialentreprise und unter Leitung des Hochbauamtes hergestellten Gebäude sich als dauernd solid und vortrefflich ausgeführt erwiesen. Bei den in Generalentreprise vergebenen Wohnhäusern stellten sich dagegen nachträglich Mängel heraus, welche durch wenig sorgfältige Leistungen, insbesondere durch Verwendung minderwertigen Materials, verursacht waren. Bei dem einen dieser Häuser stürzte sogar kurz nach Vollendung des Baues eine große Senkgrube ein, und zwar deshalb, weil das Mauerwerk zu dünn und der Beton zu schlecht war.

Die Lehren dieses Versuches, über die auch auf der Badischen Städtevertreterkonferenz vom 29. 5. 1903 bei der Frage der Reform des Submissionswesens eingehend berichtet wurde, waren so überzeugend, daß seit jener Zeit vom Stadtrate grundsätzlich die Vergebung in kleinen Losen der Generalentreprise vorgezogen wurde, soweit dies aus wirtschaftlichen und technischen Gründen möglich war. Damit war auch gleichzeitig die Frage, ob die Stadt überhaupt an der Erhaltung eines leistungsfähigen, für sie arbeitenden Bauhandwerkerstandes ein Interesse hat, bejahend beantwortet.

B) Einführung der freihändigen Vergebung

In dem Maße, wie in den letzten Jahrzehnten infolge der starken Entwicklung der Stadt die Vergebungsgeschäfte an Umfang zunahmen, ergab sich die Notwendigkeit, bei ganz kleinen Vergebungen von einem öffentlichen Konkurrenzausschreiben Abstand zu nehmen; denn Submissionen über allzu kleine Beträge waren mit unverhältnismäßig hohen Spesen (Inseratkosten u. s. w.) verbunden und verursachten den vergebenden Ämtern derartig viel Arbeit, daß allmählich hierfür eine Verstärkung des Personals hätte eintreten müssen. Dazu kam noch, daß das Vergebungsverfahren sich über einen viel zu langen Zeitraum erstreckte, um für kleinere, rasch zu erledigende Aufträge zweckdienlich erscheinen zu können. Deshalb wurde 1889 in die städtischen Submissionsvorschriften ein Paragraph aufgenommen, daß bei Arbeiten und Lieferungen im Betrage bis zu 500 M. nach dem Ermessen der vergebenden Behörde Beschaffung aus freier Hand stattfinden dürfe.

Diese Bestimmung aber hatte den Nachteil, daß sie die städtischen Beamten, denen die Auswahl unter den Gewerbetreibenden bei freihändigen Vergebungen oblag, leicht in den Verdacht von Willkürlichkeiten und ungerechtfertigten Bevorzugungen Einzelner brachte.

Um diesem Übelstande abzuhelfen und eine gerechtere Verteilung der freihändigen Vergebungen zu ermöglichen, wurde aus Handwerkerkreisen der Vorschlag gemacht, alle Aufträge bis zu 500 M. in alphabetischer Reihenfolge unter die einzelnen Gewerbetreibenden zu verteilen und zwar nicht mehr wie bisher auf Grund einer jedesmaligen besonderen Vereinbarung, sondern nach Tarifen, nach Normalpreisverzeichnissen, die in periodischen Zeiträumen vom Stadtrat bezw. von der technischen Kommission unter Hinzuziehung von aus Handwerkerkreisen ernannten Vertrauensleuten aufzustellen wären. In diese Normalpreisverzeichnisse sollten alle Arbeiten aufgenommen werden, die sich bei der Unterhaltung gemeindlicher Gebäude als Regel im Gebrauche herausgebildet hätten, also sowohl Abbruchsarbeiten wie auch Neuausführungen jeglicher

Art unter Angabe der Preise für Arbeitsleistungen und Materiallieferungen, eventuell für beides vereinigt, sowie schließlich die Normierung von Tagelohnsätzen für Meister, Gesellen und Lehrlinge. Zur Begründung dieser Forderung wurde von den Kleingewerbetreibenden außerdem noch ausgeführt, daß durch diese Form der Vergebung sie wenigstens bei kleineren Aufträgen nicht mehr unter der sie so sehr schädigenden Submission zu leiden haben würden.

Im Stadtratskollegium fand dieser Vorschlag Beifall, es wurde anerkannt, daß es auf diese Weise möglich wäre, in bequemer und gerechter Weise Arbeiten freihändig zu vergeben, und in der Sitzung vom 25. 1. 1895 beschlossen, von nun ab Aufträge bis zur Höhe von 500 M., soweit nicht der Verwaltung allgemeiner oder beschränkter Wettbewerb aus besonderen Gründen geeigneter erschien, im Turnus nach Normalpreisverzeichnissen unter diejenigen Mannheimer Gewerbetreibenden zu verteilen, die seit mindestens 2 Jahren in Mannheim ein eigenes Geschäft besäßen. Bei Fassung dieses Beschlusses gab der Stadtrat sich gleichzeitig der Erwartung hin, daß es auch nach Einführung dieser Neuerung der Stadt möglich wäre, kleinere Arbeiten zu mäßigen Preisen ausgeführt zu erhalten.

Zur Aufstellung des Turnus wurde eine besondere Handwerkerliste angelegt, in die sich jeder, der Anspruch auf freihändige Vergebungen hatte und geltend machte, eintragen lassen konnte. Unter den so vorgemerkten Gewerbetreibenden wurden dann im Turnus alle öffentlichen Aufträge bis zu der erwähnten Höhe der Reihenfolge nach allmählich verteilt, so daß von nun ab ein jeder Handwerker mit Bestimmtheit darauf rechnen konnte, in kürzerer oder längerer Zeit eine Bestellung zu erhalten. So wurde nach Tabelle IV, S. 44 im Jahre 1904/05 515 von 933 zur Handwerkerliste angemeldeten Kleingewerbetreibenden ein Auftrag aus freier Hand erteilt. Da es sich bald als praktisch undurchführbar erwies, daß die Zuteilung der Arbeiten an jeden einzelnen Handwerker immer in gleicher Höhe erfolgen sollte, wurde zum Zweck eines gerechten Ausgleiches ein besonderes Kartensystem eingerichtet und für jeden Handwerker eine Karte angelegt, in die alle seine Aufträge, die er im Laufe der Zeit zugeteilt erhielt, eingetragen

wurden. Auf diese Weise war es dem vergebenden Beamten leicht möglich, bei einer Neuverteilung von Arbeiten einen Ausgleich unter den einzelnen Handwerkern durch Zuweisung eines kleineren oder größeren Auftrages vorzunehmen. Zur Überwachung dieses Verfahrens wurde eine besondere aus sechs Stadtratsmitgliedern zusammengesetzte „Submissionskommission für Unterhaltungsarbeiten“ gebildet.

Tabelle IV

Freihändige Vergebung

Zusammenstellung

Lauf. Nr.	In der Zeit vom 1. Oktober 1904 bis 1. Oktober 1905 erhielten Aufträge aus freier Hand	Zahl	Zur Handwerkerliste angemeldet waren
1	Maurermeister	35	78
2	Steinhauer und Bildhauer	9	21
3	Baumaterialienhändler	8	8
4	Tiefbauunternehmer	4	5
5	Zimmermeister	24	45
6	Verputz- und Gipsermeister	17	23
7	Spengler und Installateure	54	105
8	Dachdecker und Blitzableitung . . .	11	12
9	Schreinermeister	64	126
10	Möbelfabrikanten	7	13
11	Glasermeister	37	57
12	Schlossermeister	55	81
13	Maschinenfabriken, mechanische Werkstätten, Eisenlieferanten	27	39
14	Grobschlosser und Schmiede	5	13
15	Tünchermeister	75	161
16	Tapezierer, Linoleum- und Tapetenlieferanten	37	74
17	Ofensetzer und -putzer	13	20
18	Pflasterer, Asphalteure, Zementeure, Betonierer, Terrazzo	10	14
19	Elektrotechniker, Heizungsfirmen . . .	6	14
20	Häuserabwascher, Abbrecher, Fuhrunternehmer	18	24
	Summa . .	516	933.

Die Hoffnung des Stadtrates, daß die Gemeinde auch bei der turnusmäßigen freihändigen Vergebung keine Preise zu bewilligen brauchte, die über das normale Maß hinausgingen, verwirklichte sich nicht. Dadurch nämlich, daß durch diese Form der Vergebung einem jeden Handwerker ein Anspruch auf die Ausführung eines gemeindlichen Auftrages, also gleichsam ein Recht auf Arbeit, eingeräumt wurde, war die Konkurrenz beseitigt und die Gegensätze zwischen den einzelnen Gewerbetreibenden waren geschwunden. Von jetzt ab hatten alle nur noch das eine, gemeinsame und gleiche Interesse, möglichst hohe Preise in den Normalpreisverzeichnissen bewilligt zu erhalten, ein Ziel, welches sie dadurch zu erreichen suchten, daß sie sich von Jahr zu Jahr fester zusammenschlossen.

Schon kurze Zeit nach der Einführung des Turnus und des Normalpreisverzeichnisses mußte man die Erfahrung machen, daß diese neue Vergebungsmethode eine dauernd preissteigernde Tendenz hatte. So reichte z. B. die Maurermeistervereinigung schon im Jahre 1896, also in einer Zeit, als die Normalpreisverzeichnisse erst ein Jahr in Kraft waren, ein neues ein, in welches, wie das Hochbauamt in einem Schreiben an das Bürgermeisteramt bemerkte, die Einzelpreise „etwas sehr hoch" eingesetzt seien. Da sich aber, so schloß der Bericht, sämtliche Maurermeister verpflichtet hätten, nur für diese Preise zu arbeiten, so glaube es, mit einer Reduktion derselben nicht durchdringen zu können. Zu Anfang des Jahres 1898 reichten die Maurermeister schon wieder ein neues Normalpreisverzeichnis ein, welches eine Reihe weiterer Preiserhöhungen enthielt. Die städtische Revision, welche die Berechtigung dieser Preisänderungen zu prüfen hatte, äußerte sich darüber in einem Gutachten an den Stadtrat folgendermaßen [1]):

„Die Preise in dem neuen Verzeichnis sind teilweise nicht unbedeutend höher, insbesondere stehen einzelne Materialpreise in keinem Verhältnis zur allgemeinen Preissteigerung, bei anderen Materialien sind diese Erhöhungen sogar vollständig unmotiviert und ungerechtfertigt, so wird in dem neuen Verzeichnis für 1 kg Teer 20 Pfg. gegen 10 Pfg. im vorher-

---

[1]) Schreiben der technischen Revision vom 1. April 1898, J.-Nr. 203.

gehenden Preisverzeichnis verlangt, während nach Informationen beim Gaswerk 100 kg Teer nach wie vor zu 6 M. abgegeben werden. Für Firstfalzziegel, die bis jetzt mit 50 Pfg. pro Stück in Rechnung gestellt wurden, wird nunmehr 1 M. verlangt. In beiden Fällen sind Preiserhöhungen von 100 % eingetreten, während, wie schon erwähnt, in Wirklichkeit der Teer gar nicht, die Falzziegel nur unbedeutend im Preis gestiegen sind. . . . Schließlich kann ich in Anbetracht dessen, daß wir, wenn zur Vereinigung der Mannheimer Maurermeister sämtliche hiesigen Baumeister gehören, genötigt sind, diese zum Teil exorbitanten Preise zu zahlen und sozusagen auf Gnade und Ungnade in deren Hände gegeben sind, nur wiederholt und dringend empfehlen, solche Tagelohnarbeiten tunlichst zu vermeiden." Auch dieses Normalpreisverzeichnis mußte schließlich infolge der Solidarität der Maurermeister, die sich nur zu geringen Konzessionen herbeiließen, vom Stadtrate genehmigt werden.

In ähnlicher Weise wie die Maurermeister bemühten sich natürlich auch die Handwerker der übrigen Gewerbe, durch Zusammenschluß von dieser Form der Vergebung den höchstmöglichen Nutzen zu ziehen, im ganzen Kleingewerbe herrschte plötzlich in diesem Punkte eine seltene, wahrhaft bewundernswerte Einigkeit. Diesem Treiben der Handwerker stand die Stadt, als man einmal die freihändige Vergebung in dieser Technik eingeführt hatte, fast machtlos gegenüber. Von dem einzigen Ausweg, den man ihr gelassen, auch kleinere Aufträge im Wege des allgemeinen oder engeren Wettbewerbes zu vergeben, wenn dies der Geschäftsbetrieb oder sonstige stichhaltige Gründe erforderlich machten, konnte natürlich nur ein beschränkter Gebrauch gemacht werden, wollte man nicht auf die heftigste Opposition des Kleingewerbes und ihrer Vertreter im Bürgerausschuß und Stadtrate stoßen.

Das Kleingewerbe verlangte im Gegenteil, als es einmal die Vorteile dieses Verfahrens erkannt hatte, daß von der freihändigen Vergebung mehr als bisher Gebrauch gemacht werden sollte. Es gelang ihm schließlich im Jahre 1902, als der Stadtrat die Abschaffung des noch zu besprechenden Mittelpreisverfahrens beschloß, als Entschädigung hierfür eine Er-

weiterung der Höchstgrenze für freihändige Vergebungen von 500 M. auf 1000 M. zugebilligt zu erhalten.

Inzwischen nahmen die Preissteigerungen in den Normalpreisverzeichnissen ihren Fortgang. Als im Jahre 1902 der Stadtrat eine Revision derselben vornehmen ließ, weil die darin eingesetzten Preise noch aus der Zeit der Hochkonjunktur stammten und mit den gesunkenen Tagespreisen in Widerspruch ständen, gelang es dem Kleingewerbe nicht nur die alten Preise aufrecht zu erhalten, sondern sogar noch Preiserhöhungen von teilweise recht erheblichem Umfange durchzusetzen.

So ist es denn allmählich gekommen, daß sich heute aus den Normalpreisen wenigstens im allgemeinen anormal hohe entwickelt haben. Dabei ist gleichzeitig die Erfahrung gemacht worden, daß die Stadt keineswegs entsprechend der höheren Bezahlung besser bedient wurde. Vielmehr mußte häufig beobachtet werden, daß die Handwerksmeister gerade diese Arbeiten, bei denen die Konkurrenz beseitigt war, in nachlässiger Weise ausführten.

Der Mehraufwand, der der Stadt heute aus dieser turnusmäßigen freihändigen Vergebung erwächst, läßt sich zahlenmäßig nicht leicht feststellen. Nur aus dem Jahre 1902 liegt eine Berechnung der technischen Revision vor, nach der bei den wenigen — meist beschränkten — Submissionen, die noch bei Aufträgen von unter 1000 M. stattfanden, folgende Ersparnisse gegenüber den Normalpreisen in Prozenten erzielt wurden:

1. bei der Schreinerarbeit . . . . ca. 6 %
2. „ „ Verputzarbeit . . . . „ 9 „
3. „ „ Tüncherarbeit . . . . „ 14 „
4. „ „ Dachdeckerarbeit . . . „ 15 „
5. „ „ Schlosserarbeit . . . . „ 18 „

Diese Aufstellungen haben jedoch nur einen approximativen Wert, da das zur Berechnung benützte Material nach dem Urteile der technischen Revision ein spärliches war. Ein noch weniger genaues Bild würde ein Vergleich der Normalpreise mit den bei Submissionen von über 1000 M. erzielten Preisen ergeben, weil mit der Größe der Vergebungen die allgemeinen Unkosten, die gerade bei kleineren Unterhaltungsarbeiten relativ hoch sind, prozentual abnehmen.

Es läßt sich daher nur die Tatsache als durchaus sicher feststellen, daß die Stadt bei Vergebungen nach Normalpreisverzeichnissen recht erheblich mehr zahlt, als wenn sie für dieselben die beschränkte oder gar die allgemeine Submission anwenden würde.

Die freihändige turnusmäßige Vergebung bringt demnach dem Kleingewerbe große Vorteile. Unter Berücksichtigung, daß sich die Gesamtsumme der so vergebenen Aufträge nach der in der Einleitung angeführten Tabelle mit der Höhe der auf das Kleingewerbe entfallenden Submissionen annähernd deckt, läßt sich sagen, daß das Kleingewerbe, als Gesamtheit gedacht, heute durch die freihändige Vergebung mindestens eine teilweise Entschädigung für Verluste, die es noch bei Submissionen erleiden sollte, erhält.

C) Die Einführung des Mittelpreisverfahrens

In einer Reihe von Handwerkerversammlungen, welche im Anfange der 90er Jahre zwecks Stellungnahme des Mannheimer Kleingewerbes zu einer Neuregelung des städtischen Vergebungswesens stattfanden, wurde von dem Installateur Barber der Vorschlag gemacht, bei städtischen Submissionen nicht mehr dem billigsten, sondern demjenigen den Zuschlag zu erteilen, dessen Angebot dem Mittelpreise der eingelaufenen Offerten am nächsten komme. Auf diese Weise, so führte Barber aus, könnte das verwerfliche Unterbietungsverfahren bei Submissionen beseitigt werden, indem an die Stelle eines Schleuderpreises ein gerechter, ein Durchschnitts- oder Mittelpreis treten würde. Dieser Vorschlag fand im steigenden Maße in allen Handwerkerkreisen Zustimmung, es wurde immer allgemeiner anerkannt, daß diese neue Form der Vergebung dem Kleingewerbe nur Gewinn bringen und dem großen Preisdrucke, den man gerade bei öffentlichen Aufträgen so schwer empfand, eine Grenze ziehen würde. Gleichzeitig wurde hervorgehoben, daß dieses Ziel bei dem vorgeschlagenen Verfahren erreicht würde, ohne daß dabei irgend eine parteiische Bevorzugung des ein oder anderen Gewerbetreibenden einzutreten brauchte. Infolgedessen setzte allmählich eine

lebhafte Agitation des ganzen Kleingewerbes ein, um die Gemeinde zur Einführung der Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreis zu veranlassen. Endlich wurde erreicht, daß durch Stadtratsbeschluß vom 25. Juni 1894 eine besondere Kommission aus Vertretern der Stadt und des Gewerbes eingesetzt wurde, der die Aufgabe zufallen sollte, die Frage der Reformbedürftigkeit des städtischen Submissionswesens, insbesondere den Barberschen Vorschlag zu prüfen. In dieser Kommission hatte der inzwischen zum Stadtverordneten gewählte Installateur Barber Gelegenheit, seinen Mittelpreisvorschlag von neuem vorzubringen. Er stellte den Antrag, nur noch bei Handelswaren und bei Arbeiten und Lieferungen von Spezialitätsgeschäften, die mehr oder minder konkurrenzlos dastünden, die Zuschlagserteilung an den Mindestfordernden zur Anwendung zu bringen, dagegen alle anderen städtischen Aufträge von über 500 M. — unter diesem Betrage sollte Ankauf aus freier Hand stattfinden — nach seinem Verfahren zu vergeben. Um aber den aus der geplanten Reform erwachsenden Mehraufwand auf möglichst niedriger Basis zu halten, schlug er vor, nur solchen Angeboten, welche dem Mittelpreise von unten und nicht von oben am nächsten kämen, den Zuschlag zu erteilen und ferner alle Angebote, die den bauamtlichen, wie bisher geheim zu haltenden Kostenanschlag um mehr als 50 % überschritten, von der Berechnung des Mittelpreises auszuschließen.

Inzwischen hatte auch das Hochbauamt Interesse an dem Barberschen Antrag, der ihm zur Begutachtung überwiesen war, genommen und trat sehr energisch für die Annahme desselben ein[1]). Als Begründung hierfür führte es an, daß allmählich bei kleingewerblichen Arbeiten ein derartiges Unterbietungsunwesen eingerissen habe, daß solide Meister, wenn sie sich überhaupt noch an Submissionen beteiligten, kaum mehr in die Lage kämen, städtische Arbeiten im Submissionswege zu erhalten. Vielmehr müsse der Zuschlag häufig durchaus minderwertigen und nicht selten kurz vor dem Konkurse stehenden Unternehmern erteilt werden. Im Gegensatz zum Stadtverordneten Barber schlug es jedoch vor, nicht bei allen,

[1]) Schreiben des Hochbauamtes an das Bürgermeisteramt Juli 1894.



sondern nur bei kleingewerblichen Aufträgen, bei denen die geschilderten Mißstände sich am meisten gezeigt hätten, das Mittelpreisverfahren einzuführen.

In der zur Prüfung des Barberschen Vorschlages ernannten Spezialkommission herrschte zwar darüber allgemeine Übereinstimmung, daß die neue Form der Zuschlagserteilung den nicht zu unterschätzenden Vorteil hätte, eine größere Zahl solider und tüchtiger Meister zu veranlassen, sich an städtischen Submissionen zu beteiligen, aber die Frage, inwieweit der Barbersche Mittelpreisvorschlag im städtischen Finanzinteresse modifiziert werden sollte, gab zu längeren Diskussionen Veranlassung. Von seiten der Vertreter der Gemeinde wurde den Gewerbetreibenden entgegengehalten, daß das neue Verfahren in erheblicher und im voraus überhaupt nicht zu berechnender Weise Preiserhöhungen im Gefolge haben müßte. Wenn nämlich die Mindestbietenden keine Aussicht mehr hätten, den Zuschlag zu erhalten, müßte ein jeder Submittent bestrebt sein, mit seiner Offerte in die mittlere Preislage zu kommen, wodurch eine Verschiebung der Preise in sämtlichen Angeboten nach oben eintreten würde.

Endlich wurde nach mehrfachen Abänderungen des Barberschen Vorschlages dem Stadtrate der Antrag unterbreitet, das Mittelpreisverfahren vorläufig versuchsweise für Aufträge von 500—5000 M. einzuführen, jedoch mit der Einschränkung, daß alle Angebote, die den bauamtlichen Kostenanschlag überschritten oder mehr als 25 % unter demselben blieben, bei der Zuschlagserteilung unberücksichtigt bleiben sollten. Aber auch mit diesen Modifikationen hielt der Stadtrat den Mittelpreisvorschlag für zu weitgehend und mit dem städtischen Finanzinteresse nicht vereinbar. Es wurde lediglich in der Stadtratssitzung vom 25. Januar 1895 beschlossen, bei Submissionen im Betrage von 500—5000 M. Angebote, die 30 % unter dem bauamtlichen Kostenanschlage blieben, von der Zuschlagserteilung von vornherein auszuschließen, um wenigstens den größten Unterbietungen eine Grenze zu ziehen. Damit war der erste Versuch des Kleingewerbes, die Einführung des Mittelpreisverfahrens durchzusetzen, gescheitert.

Die Festsetzung einer Minimalgrenze von 30 % des Voranschlages brachte dem Kleingewerbe nur geringe Vorteile. War der Kostenanschlag von seiten des Bauamtes richtig aufgestellt, so konnten Angebote, die nur einige Prozente unter demselben blieben, schon sehr niedrig sein. Aber Abgebote von mehr als 30 % der Anschlagssumme bedeuteten dann doch eine unsinnige und außergewöhnliche Unterbietung. Gewiß kam Derartiges bei kleingewerblichen Vergebungen nicht gerade allzu selten vor, die Beseitigung solcher Abnormitäten schuf jedoch noch lange keinen befriedigenden Zustand. Außerdem hatte diese Bestimmung den verwaltungstechnischen Nachteil, die vergebenden Ämter von einem Voranschlag, der vor allem in Zeiten starker Preisschwankungen leicht mit der jeweiligen Marktlage in Widerspruch stehen konnte, abhängig zu machen. Es kam vor, daß die Behörde durchaus solide und gute Firmen von der Zuschlagserteilung ausschließen mußte, weil sie aus irgend einem Grunde den Voranschlag einmal allzu reichlich bemessen hatte. Die 30 % Minimalgrenze befriedigte daher weder die Submittenten noch die vergebende Gemeinde.

Infolgedessen setzte das Mannheimer Kleingewerbe seine Agitation für das Mittelpreisverfahren unermüdlich fort. Dabei kamen ihm die Neuwahlen zum Bürgerausschuß, die im Jahre 1899 stattfanden, außerordentlich zu statten, es gelang ihm von einer großen Zahl der Kandidaten der verschiedensten Parteigruppierungen die weitgehendsten Versprechungen in Bezug auf eine Neuregelung des städtischen Submissionswesens zu erhalten. So konnte Barber, der inzwischen zum Stadtrate gewählt worden, 1899 einen Antrag auf Einführung des Mittelpreisverfahrens nochmals stellen. Er verlangte jetzt für Aufträge von 500—5000 M. die Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise, jedoch mit der Modifikation, daß alle Angebote, die 30 % unter dem Voranschlage blieben, unberücksichtigt bleiben würden, während umgekehrt für solche, die denselben überschritten, keine Grenze bestehen sollte, nur würde es dem Stadtrate freistehen, Angebote, deren Höhe vermuten ließe, daß sie lediglich eingereicht seien, um den Mittelpreis künstlich zu steigern, ebenfalls zurückzuweisen.

Gleichzeitig mit der Einbringung seines Antrages hatte Barber in einer umfangreichen Broschüre die einzelnen Vorteile, welche sein Verfahren der Stadt und dem Kleingewerbe brächte, auseinandergesetzt und neben den schon bekannten und vielfach erörterten Argumenten noch ein neues hinzugefügt, nämlich, daß durch Einführung der Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise der einzelne Handwerker rechnen lernte, denn nicht mehr wie bisher würde derjenige, der ziel- und planlos unterböte, zu städtischen Arbeiten herangezogen, sondern jetzt, nachdem nur noch zu einem gerechten, zu einem Durchschnitts- oder Normalpreise vergeben würde, hätte der die meiste Chance, der am gewissenhaftesten gerechnet, eben der, welcher seine Kalkulation auch normal gestaltet hätte.

Auch dieses Mal wurde der Antrag Barber einer Spezialkommission und gleichzeitig den technischen Ämtern zur Begutachtung überwiesen. Im Gegensatz zum Jahre 1894 äußerte sich jetzt das Hochbauamt wesentlich zurückhaltend gegenüber dem geplanten Mittelpreisverfahren, indem es auf die schon anläßlich früherer Beratungen von anderer Seite hervorgehobene Wahrscheinlichkeit einer anhaltenden Preissteigerung hinwies, wenn bei der neuen Form der Zuschlagserteilung das Bestreben bei allen Submittenten wegfiele, ihre Angebote so niedrig wie möglich zu stellen. Trotzdem empfahl das Hochbauamt, wenigstens versuchsweise auf 1 Jahr nach dem Barberschen Vorschlage zu vergeben, um die Wirkung auch praktisch zu erproben. In ähnlicher Weise sprachen sich das Tiefbauamt, sowie die Direktion des Gas- und Wasserwerkes über diese Frage aus.

Die zur Prüfung des Barberschen Vorschlages ernannte Kommission einigte sich schon in ihrer ersten und einzigen Sitzung dahin, dem Stadtrate die Annahme des Mittelpreisverfahrens mit einer 30 %igen Maximal- und Minimalgrenze versuchsweise für 1 Jahr zu empfehlen. Zur Begründung dieses Beschlusses faßte sie nochmals die verschiedenen, schon anläßlich früherer Beratungen erörterten Argumente, die zu Gunsten des Mittelpreisverfahrens sprachen, zusammen und wies außerdem noch auf die günstige Aufnahme hin, die der Antrag Barber, namentlich in Fachzeitungen, ebenso in

Mannheimer und auswärtigen Handwerkerkreisen gefunden habe [1]).

Im Stadtrate fand der Mittelpreisvorschlag eine wesentlich bessere Aufnahme wie 1895. Es wurde nur die Maximal-

---

[1]) Die verschiedenen von der Kommission zu Gunsten des Mittelpreisverfahrens angeführten Argumente lauten wie folgt:

1. Tatsache ist, daß das unbeschränkte Submissionsverfahren durch ziellose Unterbietungen schon vielfach zu Mißständen geführt, und ebenso die Interessen der Gewerbetreibenden, die redlich ihr Angebot einzuhalten bemüht waren, wie jenes der Besteller schwer geschädigt hat, wenn der Unternehmer durch mangelhafte Lieferung sich schadlos zu halten suchte und hieran wegen ungenügender Kontrolle und wegen Nachsicht der abnehmenden Beamten nicht gehindert wurde.
2. Jede Stadt hat ein großes Interesse an der Erhaltung eines leistungsfähigen Gewerbestandes, und wenn die Einführung des Mittelpreises zur Hebung wesentlich beiträgt, so wird eben auch diesem Stande gegenüber eine der sozialpolitischen Aufgaben zu lösen versucht, wie sie gerade in den letzten Jahren an die großen Kommunalverbände häufiger herangetreten sind.
3. Gegen eine ungemessene Steigerung des Mehraufwandes schützt die Beschränkung auf Lieferungen innerhalb einer Wertgrenze von 5000 M. und die weitere Bestimmung, daß alle Angebote, die den bauamtlichen Kostenüberschlag um einen bestimmten Prozentsatz übersteigen, bei der Berechnung des Mittelpreises außer Betracht zu bleiben haben.
4. Durch Zuschlag an dasjenige Angebot, das nach unten gerechnet dem Mittelpreis am nächsten kommt, wird immerhin auch wieder ein Moment geschaffen, das der allzugroßen Steigerung der Angebote etwas entgegentritt, weil jeder Submittent bestrebt sein muß, unter der von ihm vermuteten Mittelpreisgrenze zu bleiben.
5. Bei einer angemessenen, über das Niederstgebot hinausgehenden Bezahlung können die Beamten angewiesen werden, minderwertige Lieferungen unnachsichtig zurückzuweisen und die Einhaltung der sämtlichen Vertragsbedingungen auf das genaueste zu überwachen.

   Insoweit dadurch in dem besseren Material und der gediegeneren Ausführung der städtischen Bauten der erwachsende Mehraufwand seinen Gegenwert findet, vermindert sich das im Sinne von Ziffer 2 zu bringende Geldopfer.
6. Der Antrag Barber hat in der Presse, namentlich auch in Fachzeitungen, ebenso auch in hiesigen und auswärtigen Handwerkerkreisen nur eine günstige Aufnahme gefunden. Der hiesige Gewerbeverein und Handwerkerverband hat den Antrag in einer

grenze, über die kein Angebot den geheim zu haltenden Voranschlag überschreiten durfte, von 30 % auf 20 % herabgesetzt, im übrigen aber der Vorschlag der Spezialkommission in der Sitzung vom 26. Mai 1899 fast einstimmig genehmigt.

Ebenso erklärte sich auch der Bürgerausschuß, den der Stadtrat bei der finanziellen Tragweite der geplanten Reform um seine Zustimmung gebeten hatte, in der Sitzung vom 18. Juli 1899 mit starker Majorität mit der Einführung des Mittelpreisverfahrens einverstanden. Ein großer Teil der Mitglieder sowohl des Stadtrates wie des Bürgerausschusses glaubte mit dieser Maßregel endlich einmal eine Gesundung des Submissionswesens herbeigeführt zu haben, ein anderer Teil wollte dem Kleingewerbe eine Unterstützung in dem schweren Kampfe, den es um seine Existenz führte, gewähren, und die wenigen Mitglieder, die das neue Verfahren von vornherein für wenig aussichtsvoll hielten, wollten dennoch einem praktischen Versuche keinen Widerstand entgegenstellen.

Der über die Einführung des Mittelpreisverfahrens gefaßte Beschluß, der am 1. September 1899 Gültigkeit erlangte, lautete wörtlich wie folgt: „Der Zuschlag für öffentlich ausgeschriebene Lieferungen und Arbeiten im Anschlage von 500 bis 5000 M. hat an denjenigen Bewerber zu erfolgen, dessen Angebot dem Mittelpreise sämtlicher eingelaufenen Angebote nach unten gerechnet am nächsten kommt.

Angebote, die mehr als 30 % unter dem bauamtlichen Kostenanschlag bleiben oder denselben um mehr als 20 % über-

---

besonderen, beim Stadtrat eingereichten Eingabe unterstützt, und auch auf den Verbandstagen der Gewerbevereine wurde der Mittelpreisvorschlag mit großem Beifall aufgenommen.

7. In der Konferenz unserer technischen Amtsvorstände wurde der Gegenstand ebenfalls einer eingehenden Erörterung unterzogen, und es haben der Direktor der städtischen Gas- und Wasserwerke, sowie die Vorstände des Hoch- und Tiefbauamts, die gewiß auch in einer von der technischen fast unlöslichen wirtschaftlichen Frage unsere Berater sein dürfen, in den zur Sache eingeforderten Berichten übereinstimmend die probeweise Einführung des Mittelpreisvorschlages befürwortet.

Vergl. Drucksachen zur Sitzung des Bürgerausschusses vom 18. Juli 1899, S. 45.

schreiten, sind zurückzuweisen und bleiben bei der Berechnung des Mittelpreises außer Betracht.

Bei der Lieferung von Handelswaren hat die Vergebung nach dem bisherigen Verfahren einzutreten."

Zur Veranschaulichung dieser Bestimmung möge ein praktisches Beispiel dienen, welches aus der Zeit der Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise herausgegriffen wurde. Bei einer Submission von Schreinerarbeiten für das Realgymnasium, Los VIII, wurden folgende Angebote gestellt:

Los	I	1515,—	M.
„	II	1870,—	„
„	III	1978,—	„
„	IV	2070,42	„
„	V	2107,50	„
„	VI	2400,—	„
„	VII	2401,—	„
„	VIII	2459,40	„
„	IX	2541,—	„
„	X	2559,50	„
„	XI	2811,—	„
„	XII	2954,60	„
„	XIII	3242,—	„

Der Voranschlag betrug 2782 M., demnach blieben Angebot I und II mehr als 30 % unter dieser Summe und wurden unberücksichtigt gelassen, dagegen überschritt kein Angebot den Voranschlag um mehr als 20 %. Die Summe der zur Berechnung zugelassenen Angebote betrug 27 524,42 M. und der Durchschnitts- oder Mittelpreis 2 502,22 M., dieser Zahl kam Angebot VIII mit 2459,40 M. nach unten am nächsten und erhielt demnach den Zuschlag.

Die Erfahrungen[1]), die man im ersten Probejahre mit der Barberschen Reform machte, waren, was den finanziellen Effekt anbetraf, überraschend günstig. Im ganzen wurden während des am 1. September 1899 begonnenen Versuchsjahrs in 98 Fällen städtische Arbeiten und Lieferungen nach dem Mittelpreisverfahren vergeben. Da jedoch in 14 Fällen das Mindestgebot zugleich den Mittelpreis darstellte, beschränkte

---

[1]) Vergl. Drucksachen zur Sitzung des Bürgerausschusses vom 30. Dezember 1900.

sich die Vergebung um den das niederste Gebot ausschließenden Mittelpreis auf 84 Fälle.

Während die Voranschläge der nach dem Mittelpreise zur Vergebung gelangenden Aufträge sich auf 203 310 M. beliefen, betrug die Summe der niedersten Angebote 150 038 M. und die der dem Mittelpreise nach unten am nächsten kommenden, oder der den Zuschlag erhaltenden Offerten 169 985 M. Trotz des Mittelpreisverfahrens blieben also die Vergebungssummen um 33 325 M. oder um mehr als 16 % hinter den Voranschlägen zurück. Zwischen der Summe der niedersten Angebote und den Vergebungssummen nach dem Mittelpreisverfahren blieb allerdings eine Differenz von 19 947 M. Dabei war jedoch zu berücksichtigen, daß auch nach dem früheren Vergebungsmodus nicht immer der Mindestfordernde den Zuschlag erhielt, daß also der tatsächliche Mehraufwand nicht einmal diese Summe erreichte.

Dieses günstige Ergebnis war umso auffallender, weil der Stadtrat infolge des bestimmenden Einflusses, welchen die Höhe des bauamtlichen Kostenanschlages auf die Vergebung nach dem Mittelpreise hatte, die Ämter ausdrücklich kurz vor Einführung der Reform (Verfügung vom 4. August 1899) angewiesen hatte, in den Voranschlägen die einzelnen Positionen nicht reichlicher zu bemessen, als zu den zur Zeit der Aufstellung maßgebenden durchschnittlichen Preissätzen unbedingt erforderlich sein würde.

Die Hauptbefürchtung, die man bei den Vorberatungen über das Mittelpreisverfahren hatte, nämlich, daß durch die neue Form der Zuschlagserteilung eine starke Verschiebung sämtlicher Preise nach oben eintreten würde, hatte sich demnach in dem genannten Berichtsjahre nicht verwirklicht, die Unterbietungen waren vielmehr genau so groß geblieben wie vor der Reform. Das Kleingewerbe hatte offenbar noch nicht verstanden, dem neuen Verfahren bei seinen Kalkulationen entsprechend Rechnung zu tragen.

Von der finanziellen Seite abgesehen, wurden in dem ersten Versuchsjahre wenig Erfahrungen gemacht. Die einzelnen technischen Ämter verhielten sich in den eingeforderten Gutachten außerordentlich zurückhaltend, da sie sich noch kein

klares Urteil darüber gebildet hatten, ob das Mittelpreisverfahren tatsächlich eine Gesundung des Submissionswesens mit sich gebracht habe; die Direktion der Gas- und Wasserwerke bemerkte nur, daß sich aus der neuen Form der Vergebung keine besonderen Vorteile in Bezug auf die Güte der hergestellten Arbeiten ergeben hätten.

Da aber keine Abänderungsvorschläge gemacht wurden, sondern im Gegenteil das Tiefbauamt mit Rücksicht auf die Fortdauer der Unterbietungen sogar die Beibehaltung des Verfahrens befürwortete, lag für den Stadtrat kein Anlaß vor, die Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise wieder abzuschaffen. Bevor er jedoch einen endgültigen Beschluß faßte, suchte er durch eine Anfrage bei dem Gewerbe- und Handwerkerverband zu ermitteln, ob das neue Verfahren auch wirklich das Kleingewerbe befriedigte. Daraufhin wurde eine Versammlung von Vertretern der sämtlichen Mannheimer gewerblichen Vereine und Fachgenossenschaften einberufen und dabei einstimmig festgestellt, daß das Mittelpreisverfahren sich gut bewährt habe, und daß selbst die Handwerker, die sich früher für den Mittelpreis nicht sehr hätten erwärmen können, jetzt die gute Wirkung desselben anerkennen würden und unter keinen Umständen die frühere Vergebung an den Mindestfordernden wieder eingeführt wissen wollten. Gleichzeitig wurde in der Versammlung darauf hingewiesen, daß auch in der Nachbarstadt Ludwigshafen das Kleingewerbe die Einführung des Mittelpreisverfahrens beantragt und für Lieferungen bis zu 4000 M. auch durchgesetzt habe [1]).

Bei dieser Sachlage entschied sich der Stadtrat, die Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise für die Dauer eines zweiten Jahres beizubehalten, um weitere und zuverlässigere Erfahrungen über die Wirkung der Reform zu sammeln. Dieser Beschluß wurde vom Bürgerausschuß, den der Stadtrat wieder um sein Einverständnis gebeten hatte, mit allen Stimmen gutgeheißen.

Im zweiten Versuchsjahre trat eine völlige Änderung in der Wirkung des Mittelpreisverfahrens ein. Das Kleingewerbe

---

[1]) Vergl. Badische Gewerbe- u. Handwerkerzeitung 1901, Nr. 3, S. 21.

hatte sich allmählich an die neue Form der Zuschlagserteilung gewöhnt, unter den einzelnen Submittenten entstand in fortgesetzt zunehmendem Maße das Bestreben, mit ihren Angeboten in die mittlere Preislage zu kommen. Namentlich konnte beobachtet werden, daß solche Bewerber, die bei einem Ausschreiben unter dem Mittelpreise geblieben waren, das nächste Mal ein höheres Angebot einreichten, in der Hoffnung, dadurch mehr Aussicht zu haben, den Zuschlag zu erhalten. Damit aber fand eine Preiserhöhung in sämtlichen Submissionsangeboten statt, das neue Verfahren begann seine preissteigernde Tendenz offen zu zeigen.

An den Vergebungen des Hochbauamtes, von denen allein vollständiges Zahlenmaterial vorliegt und auf die auch der größte Teil der nach dem Mittelpreise ausgeschriebenen Arbeiten und Lieferungen entfällt, möge dies bewiesen werden (vergl. Tabelle V).

Tabelle V

Preissteigernde Wirkung des Mittelpreisverfahrens

gezeigt an den Vergebungen des Hochbauamtes

I. Zeit	II. Voranschlag M.	III. Summe der niedersten Angebote M.	IV. also weniger als der Voranschlag M.	IV. %	V. Summe der d. Mittelpreis nach unten am nächsten kommenden Angebote M.	VI. also weniger als der Voranschlag M.	VI. %
1. Probejahr	144 853	99 609	45 244	31,2%	114 936	29 917	20,6%
2. „	182 298	144 788	37 510	20,5 „	167 860	14 438	7,9 „

Aus dieser Tabelle ergibt sich, daß die Summe der niedersten Angebote nur noch um 20,5 % gegenüber 31,2 % (vergl. Spalte IV) im Vorjahre und der dem Mittelpreis nach unten am nächsten kommenden nur um 7,9 % gegen 20,6 % (vergl. Spalte VI) hinter den Voranschlägen zurückblieb. Während im ersten Probejahre die Stadt ihre Aufträge zu einer um mehr als 1/5 geringeren Summe als veranschlagt vergeben konnte, machte sie im zweiten Jahre nur noch eine Ersparnis von wenigen Prozenten gegenüber den Anschlägen. Bei dieser

stark preissteigernden Tendenz des Verfahrens war für die Zukunft zu befürchten, daß der durch die Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise verursachte Mehraufwand, der sich jetzt noch in gemessenen Grenzen hielt, in kurzer Zeit eine das städtische Budget erheblich belastende Höhe erreichen müßte, und daß es der Stadt nicht mehr möglich sein würde, unter dem Betrage ihrer Voranschläge ihre Arbeiten zu vergeben.

Im zweiten Probejahre kamen außerdem eine Reihe von Fällen vor, die, obwohl sie vorläufig nur als Einzelerscheinungen zu betrachten waren, doch sehr oft, wie sich ein stadträtlicher Bericht an den Bürgerausschuß ausdrückte, der technischen Kommission und dem Stadtratskollegium zu ernsten Erwägungen darüber Veranlassung gaben, ob wirklich das Mittelpreisverfahren als eine dauernd haltbare Einrichtung angesehen werden könne[1]).

Mit der genauen Befolgung der Vorschriften über den Mittelpreis erwies es sich als unvereinbar, sonst entscheidende Momente bei der Vergebung, insbesondere bei der Beurteilung der eingelaufenen Offerten in Betracht zu ziehen. Während man sich bei dem früheren Verfahren die Auswahl unter den billigsten Submittenten vorbehalten konnte, mußte hier der Zuschlag unter allen Umständen, wollte man sich nicht der Gefahr aussetzen, der Hintertreibung des Verfahrens beschuldigt zu werden, einem Angebot erteilt werden, das durch das Ergebnis eines rein mechanischen Rechenmanövers bestimmt wurde. Es kam infolgedessen mehrfach vor, daß Submittenten, deren Zuverlässigkeit zwar starken Zweifeln begegnete, bei denen aber nicht so viele ungünstige Momente vorlagen, daß man eine grundsätzliche Ausschließung von städtischen Lieferungen hätten aussprechen können, dank diesem Schema den Vorzug vor viel solideren und billigeren erhielten.

---

[1]) Die nachfolgenden Ausführungen sind

1. auf Grund des stadträtlichen Berichtes über die Wirkungen des Mittelpreisverfahrens (vergl. Drucksachen zur Sitzung des Bürgerausschusses vom 3. Dezember 1901) und
2. nach den Verhandlungen, welche im Jahre 1903 auf der badischen Städtevertreterkonferenz über das Mittelpreisverfahren stattfanden, bearbeitet.

Der schablonenhafte Charakter des neuen Verfahrens hatte noch eine andere Erscheinung dann im Gefolge, wenn eine größere Arbeit in verschiedenen Losen, von denen einige nach dem Mittelpreise und andere, weil auf über 5000 M. veranschlagt, nach dem alten Verfahren vergeben wurden, wie folgendes der Praxis entnommene Beispiel zeigt:

Die Tüncherarbeiten am Realgymnasiumsneubau waren vom Hochbauamt zu rund 25000 M. veranschlagt worden und gelangten in fünf ungleich großen Losen zur Ausschreibung:

Los I zu 4455 M. veranschlagt, war nach dem Mittelpreise zu vergeben, der bei 37 eingelaufenen Offerten 3913,05 M. betrug, den Zuschlag mußte demnach das nächst niedrigere Angebot des Tünchnermeisters N. mit 3812,60 M. erhalten.

Los II war vom Hochbauamte zu 6453,55 M. veranschlagt. Der Zuschlag wurde dem niedersten von 38 Angeboten mit 3868,30 M. erteilt. Der Übernehmer von Los II erhielt daher für seine Arbeit, die vom Hochbauamt um 2000 M. höher bewertet war, ungefähr die gleiche Vergütung wie der Tünchermeister N., dem Los I zufiel. Da sich bei beiden Submissionen nahezu die gleichen Bewerber beteiligt hatten, so lag in dieser verschiedenartigen Form der Zuschlagserteilung doch eine gewisse Härte und Unbilligkeit für den Übernehmer von Los II.

Diese Wechselbeziehung zwischen Loseinteilung und Mittelpreis war ferner mit einem erheblichen verwaltungstechnischen Nachteil verknüpft. Es bestand bei städtischen Vergebungen seit jeher die Übung, größere Arbeiten möglichst in kleine Lose zu zerlegen, um namentlich Kleingewerbetreibenden Gelegenheit zur Beschäftigung zu geben. Sobald nun einmal eine größere Arbeit im Werte von über 5000 M. zur Ausschreibung kam, ergaben sich jetzt größere Schwierigkeiten. Nahm man regelmäßig eine Loseinteilung in Posten von unter 5000 M. vor, so hätte schließlich das Mittelpreisverfahren eine viel zu umfangreiche Anwendung gefunden und eine allzu bedeutende Ausgabensteigerung für die Gemeinde mit sich gebracht, im anderen Falle, nämlich bei Ausschreibung in Losen von über 5000 M. lief man wieder Gefahr, von den Kleingewerbetreibenden beschuldigt zu werden, die Anwendung des Mittelpreises zu hintertreiben. Hier immer den richtigen Mittelweg

zu finden war für den vergebenden Beamten außerordentlich schwer. Bei der Einführung des Mittelpreisverfahrens hatte der Stadtrat allerdings angeordnet, daß eine Loseinteilung nur insoweit vorgenommen werden sollte, als eine „natürliche“ Teilung der Arbeit möglich wäre. Diese Bestimmung war aber bei vielen Aufträgen, bei denen man gerade so gut eine Einteilung in Posten von unter wie über 5000 M. vornehmen konnte, ohne daß in dem einen oder anderen Falle die Teilung in höherem Grade den Charakter einer „natürlichen“ an sich gehabt hätte, schwer anwendbar.

Eine weitere verwaltungstechnische Schwierigkeit ergab sich daraus, daß für die Berechnung des Mittelpreises die Höhe des bauamtlichen Kostenanschlages von einem bestimmenden Einfluß war. Ihn richtig und der jeweiligen Marktlage entsprechend aufzustellen, war schon an und für sich schwierig, namentlich wenn nicht die Ergebnisse einer Submission, die kurz vorher stattgefunden hatte, zum Vorbilde benützt werden konnte. Aber selbst wenn dieser Voranschlag, der aus budget- und verwaltungstechnischen Gründen vor der Ausschreibung aufgestellt werden mußte, völlig richtig kalkuliert war, so konnte er doch, da das Vergebungsverfahren sich über einen langen Zeitraum (vergl. Abschnitt II, 2) erstreckte, bei der Zuschlagserteilung schon längst nicht mehr den wahren Preisverhältnissen entsprechen. Man hätte deshalb kurz vor der Zuschlagserteilung eine Revision desselben vornehmen müssen. Aber abgesehen davon, daß hierdurch eine starke Vermehrung der Vergebungsgeschäfte herbeigeführt worden wäre, hätte dies die Behörde unbedingt in den Verdacht der Willkürlichkeit bringen müssen, da sie ja durch die Revision es völlig in der Hand gehabt hätte, den Mittelpreis nach Gutdünken zu regeln.

Für die Zukunft bedenklich mußte es — und dies war der wichtigste Grund, der das Bürgermeisteramt und die vergebenden Ämter zu Gegnern des Mittelpreisverfahrens machte — erscheinen, daß im zweiten Probejahre die Handwerker, wenn auch vorläufig nur vereinzelt, versuchten, durch Bildung von Koalitionen den Mittelpreis künstlich zu regeln. Bei der Zuschlagserteilung an den Mindestfordernden kam es freilich auch

vor, daß sich die Submittenten vereinigten und unter sich die billigste Offerte ausmachten. Aber in diesem Falle konnte schon ein einzelner Außenstehender die Absicht der Koalition durchkreuzen, er brauchte nur ein noch billigeres Angebot zu stellen. Dies war, da derartige Koalitionen gewöhnlich zu dem Zwecke abgeschlossen werden, möglichst hohe Preise zu erzielen, in der Regel nicht allzu schwierig. Beim Mittelpreisverfahren dagegen war derjenige, welcher der Koalition nicht angehörte, fast machtlos. Denn da sämtliche eingereichten Angebote für die Berechnung des Mittelpreises in Frage kamen, war es für ihn nur dann möglich, den Zuschlag zu erhalten, wenn er zufällig den ausgemachten Mittelpreis seiner koalierten Konkurrenten erraten hatte. Und das war doch nur ein Ausnahmefall. Gelang es nun noch den Handwerkern, wie dies mitunter vorgekommen ist[1]), durch Indiskretionen irgend welcher Art den geheim zu haltenden, aber aus budget- und verwaltungstechnischen Gründen einem größeren Kreise von Personen bekannten Voranschlag zu erfahren, so konnten sie ihr Vorhaben mit umso größerer Sicherheit ausführen.

Während sich so eine Reihe von Nachteilen bei der Durchführung des Mittelpreisverfahrens zeigten, trat der erhoffte Erfolg nicht in dem erwünschten Umfange ein. Man hatte geglaubt, daß die Stadt wenigstens den Nutzen aus der Reform ziehen würde, daß bei Arbeitsvergebungen nach dem Mittelpreise als teilweises Äquivalent für die Mehrausgaben gegenüber den Leistungen früherer Jahre qualitativ bessere Arbeit geliefert würde. Wie jedoch von den einzelnen Ämtern übereinstimmend berichtet wurde, konnten Wahrnehmungen nach dieser Richtung nicht gemacht werden. Vom Hochbauamt wurde zwar zugegeben, daß derjenige, welcher eine bessere Bezahlung für seinen Auftrag erhielte, auch bestrebt sein würde, besseres Material zu verwenden, es erklärte jedoch gleichzeitig, daß es nicht in der Lage sei, auch nur ein einziges Beispiel als Beleg dafür anzuführen. Aber auch angenommen, daß das Mittelpreisverfahren den ein oder anderen Submittenten tatsächlich zu einer besseren Ausführung seines

---

[1]) Nach mündlichen Informationen.

Auftrages veranlaßt hatte, so wurde diese günstige Wirkung dadurch kompensiert, daß häufig, wie schon ausgeführt, auch weniger solide Unternehmer infolge des mechanischen Charakters des Verfahrens den Zuschlag erhalten mußten. Ebensowenig konnte nach den Berichten der technischen Ämter wahrgenommen werden, daß das Mittelpreisverfahren auf die Handwerker in der Weise einen Einfluß ausgeübt hätte, daß sie besser bezw. genauer wie bei der Vergebung an den Mindestfordernden kalkulierten, denn die Differenzen zwischeu Niederst- und Höchstgebot blieben fast genau so groß wie früher.

Die Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise brachte demnach lediglich eine Verschiebung der Preise nach oben mit sich, dagegen ergaben sich für die Stadt, abgesehen davon, daß sie die Gewerbetreibenden unter Hinweis auf die bessere Bezahlung mit größerer Strenge zur genauen Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtungen anhalten konnte, keine nennenswerten Vorteile. Nach diesen Erfahrungen konnte der Stadtrat, als das zweite Probejahr ablief, sich nicht entschließen, das Mittelpreisverfahren in der bisherigen Form beizubehalten. Anfangs glaubte er jedoch, an dem Gedanken, die Zuschlagserteilung mit dem Mittelpreise in Verbindung zu bringen, festhalten zu können und stellte zunächst Erhebungen darüber an, ob es möglich wäre, die geltenden Bestimmungen in der Weise abzuändern, daß der Mehraufwand, den das neue Verfahren gebracht hatte und vor allem noch zu bringen drohte, auf ein Minimum reduziert würde. Aber es erwies sich als undurchführbar, einerseits das Prinzip des Mittelpreises in einer das Gewerbe befriedigenden Form beizubehalten, anderseits die Stadt vor einer größeren finanziellen Belastung zu schützen. Deshalb ließ der Stadtrat die Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise völlig fallen und beschloß in der Sitzung vom 31. Oktober 1901, die alte Form der Vergebung an einen der Mindestfordernden vom 1. Januar 1902 ab wieder eintreten zu lassen, und zwar ohne Wiedereinführung der 30 %igen Minimalgrenze, die sich nicht bewährt hatte.

Im Bürgerausschusse, dem der stadträtliche Beschluß wieder zur Genehmigung vorgelegt wurde, kam es zwischen den Freunden und Feinden des Mittelpreisverfahrens zu sehr er-

regten Auseinandersetzungen. Von seiten der Handwerker wurde darauf hingewiesen, daß die Gemeinde auch im zweiten Probejahr ihre Aufträge noch zu Preisen vergeben konnte, die um mehrere Prozente hinter den Voranschlägen zurückgeblieben seien, daß demnach der Mehraufwand noch nicht eine solche bedrohliche Höhe erreicht habe, um die Aufhebung des Verfahrens rechtfertigen zu können. Die verschiedenen Einzelerscheinungen, die sich im Gefolge der Zuschlagserteilung nach dem Mittelpreise gezeigt hatten, wurden von ihnen als unzureichend erklärt, um generell die ganze Reform als eine mißglückte betrachten zu können. Was insbesondere den Vorwurf des Schablonenhaften, den man gegen das Barbersche Verfahren erhoben habe, anbetreffe, so dürfe nicht vergessen werden, daß auch die frühere Form der Vergebung an den Mindestfordernden einen mehr oder minder schematischen Charakter gehabt habe.

Die Mehrzahl der Stadtverordneten neigte jedoch der Ansicht zu, daß die Erfahrungen der beiden Probejahre zur Genüge bewiesen hätten, daß das Mittelpreisverfahren auf die Dauer nicht haltbar sein würde, und genehmigte in der Sitzung vom 5. Dezember 1901 mit 60 gegen 44 Stimmen, also gegen eine starke Minorität, seine Abschaffung. Von 25 Handwerkern, die dem Bürgerausschuß als Mitglieder angehörten, hatten 21 gegen die Beseitigung gestimmt, weitaus die Mehrzahl war also für die Beibehaltung des Mittelpreises eingetreten. Die Barbersche Reform hat demnach wenigstens den Erfolg gehabt, daß sie das Kleingewerbe in hohem Maße befriedigte. Dies zeigte sich auch anläßlich der von der Mannheimer Handwerkskammer im Jahre 1901 in ihrem Bezirke veranstalteten Enquete über das Submissionswesen, bei der die sämtlichen Mannheimer Fachvereinigungen mit Entschiedenheit und teilweise unter eingehender Begründung für das Mittelpreisverfahren sich aussprachen. Es muß dies hier besonders betont werden, weil in einer jüngst erschienenen Abhandlung von Marie Heller über „Das Submissionswesen in Deutschland", S. 53, in unrichtiger Weise behauptet wurde, daß die Submittenten in Mannheim sich selbst gegen das Verfahren gewandt hätten.

Nach Wiedereinführung der Zuschlagserteilung an den

Mindestfordernden lebte der Barbersche Gedanke im Kleingewerbe weiter fort, immer wieder wurde gegen die Stadt der Vorwurf erhoben, daß sie die Probezeit für das Mittelpreisverfahren zu kurz bemessen habe, um genügendes Material, welches seine Beseitigung rechtfertigte, gesammelt zu haben. Von Interesse dürfte es daher sein, die Entwicklung, welche das Verfahren in der Nachbarstadt Ludwigshafen, wo es noch heute bei Vergebungen bis zu 4000 M. als Regel besteht, genommen hat, zu verfolgen.

Leider hat diese Stadt es im Gegensatz zu Mannheim bisher versäumt, sich über die Wirkung der Reform Rechenschaft zu geben, in offiziellen Berichten wird nur ohne Anführung irgendwelcher Belege erklärt, daß das Verfahren sich bewährt und Gemeinde und Gewerbe befriedigt habe. Erkundigungen beim Stadtbauamte und die Einsichtnahme in die städtischen Submissionsprotokollbücher ergaben jedoch ein weniger günstiges Bild. Es ließen sich auf Grund zahlreicher Submissionsergebnisse heute folgende Erscheinungen als typisch feststellen, die jeweils durch ein der Praxis entnommenes Zahlenbeispiel[1]) belegt sein mögen:

1. Kommt das Mittelpreisverfahren zur Anwendung, so muß der Zuschlag in der Regel Angeboten erteilt werden, die sich über dem Voranschlage bewegen, während umgekehrt, wenn der Zuschlag, sei es in engerer, sei es in allgemeiner Submission, an den Mindestbietenden erfolgt, Ersparnisse gegenüber dem Anschlage gemacht werden. Bemerkenswert ist dabei die Tatsache, daß häufig bei Ausschreibungen, die um den Betrag von 4000 M. oszillieren, solche, deren Voranschlag über 4000 M. beträgt, fast ebenso billig ausfallen, als solche, bei denen sich dieser um eine beträchtliche Summe unter 4000 M. beläuft.

2. Bei Gewerben, die organisiert sind, treten vor jeder Submission sämtliche Vereins- oder Innungsmitglieder zusammen und verabreden, wem die Arbeit zufallen soll. Sie reichen dann entsprechend der Ausmachung sämtlich fingierte Angebote ein, so daß auf denjenigen, den sie für die Ausführung

[1]) Siehe Tabelle VI S. 66—68.

des gemeindlichen Auftrages bestimmt haben, unbedingt der Zuschlag entfallen muß. Sie gehen dabei häufig mit solcher Offenheit vor, daß das für die Zuschlagserteilung bestimmte Angebot sich bis auf wenige Pfennige dem Mittelpreise nähert (vergl. Beispiel II, S. 68, Los A, B, C, D). Da bei kleineren Vergebungen in Ludwigshafen heute in der Regel nur Ortsansässige berücksichtigt werden, können sie ihr Vorhaben desto ungestörter ausführen.

3. Beteiligen sich größere Firmen bei Submissionen nach dem Mittelpreise, so machen sie zu ihren Angeboten, die sie im allgemeinen stellen, noch einen erheblichen Zuschlag, um Aussicht zu haben, in die mittlere Preislage zu kommen. So gibt es heute eine Reihe von Firmen, die bei derartigen Vergebungen zu den teuersten Bewerbern gehören, während sie sonst bei Submissionen sowohl in Ludwigshafen wie in Mannheim die billigsten zu sein pflegen.

Tabelle VI

Zu I. Sitzung des Bau-, Haupt- und Finanzausschusses der Stadt Ludwigshafen vom 23. Januar 1906.

Vergebung von Glaserarbeiten für den Neubau der Höheren Mädchenschule

Los A. Vergebung nach dem Mittelpreisverfahren

Kostenanschlag des Stadtbauamtes: **3430,65 M.**

Es liefen 9 Angebote ein:

Angebot		
Angebot	1	3797,10 M.
„	2	3739,40 „
„	3	3729,79 „
„	4	3728,36 „
„	5	**3651,00** „
„	6	3627,26 „
„	7	3853,21 „
„	8	3570,47 „
„	9	3510,58 „

Der Mittelpreis berechnet sich auf 3659,68 M. Dieser Summe kommt nach unten gerechnet am nächsten Angebot 5 mit 3651 M. Der Ausschuß erteilt Angebot 5 den Zuschlag.

Los B. Vergebung an den Mindestbietenden

Kostenanschlag des Stadtbauamtes: **4105,30 M.**

Es liefen 9 Angebote ein:

Angebot		
Angebot	1	4088,85 M.
„	2	3990,38 „

Angebot 3	. . . .	3977,78 M.
„ 4	. . . .	3966,17 „
„ 5	. . . .	3888,30 „
„ 6	. . . .	3850,83 „
„ 7	. . . .	3806,48 „
„ 8	. . . .	3739,59 „
„ 9	. . . .	**3695,10** „

Das niedrigste Angebot wurde abgegeben von dem Glasermeister M. im Betrage von 3695,10 M. Da jedoch demselben bei Los E der Zuschlag erteilt werden soll, . . . wird dem Glasermeister R. zum Angebotsbetrage des Glasermeisters M. im Gesamtbetrage von **3695,10** M. der Zuschlag erteilt.

Zu II. Sitzung des Bau-, Haupt- und Finanzausschusses der Stadt Ludwigshafen vom 13. März 1907.

Vergebung von Spenglerarbeiten für den Krankenhaus-erweiterungsbau

Vergebung nach dem Mittelpreisverfahren

	Los A	Los B	Los C	Los D	Los E
Angebot 1	1542,80	1432,60	1256,60	1246,30	2027,60
„ 2	1443,20	1339,40	1164,90	1175,60	1995,10
„ 3	1441,00	1314,65	1135,44	1131,00	2030,05
„ 4	1435,20	1311,30	1134,49	1135,40	2024,60
„ 5	1431,95	1310,45	1140,76	1139,05	2012,65
„ 6	1422,15	1300,95	1126,20	1125,80	2003,70
„ 7	1421,70	1298,10	1126,10	1127,80	2005,60
„ 8	1421,70	1299,20	1116,78	1140,20	1895,20
„ 9	1421,50	1299,20	1124,55	1121,60	1998,60
„ 10	1414,55	1291,85	1122,00	1122,45	1999,20
„ 11	1411,07	1290,51	1119,25	1123,57	1990,80
„ 12	1409,36	1292,70	1120,86	1062,10	1970,80
„ 13	1401,05	1281,45	1112,08	1106,95	2064,05
„ 14	1400,90	1305,20	1122,61	1132,55	1977,95
„ 15	1398,30	ungültig	1114,60	1109,70	1995,60
„ 16	1388,70	1292,30	1095,10	1122,30	2289,90
„ 17	1380,30	1268,50	1113,12	1114,85	1972,40
„ 18	1369,70	1259,40	1101,00	1114,20	1981,80
„ 19	1361,55	1243,00	1030,90	1154,20	2190,55
„ 20	1355,40	1235,50	1089,60	1108,90	1941,40
„ 21	1297,60	1114,20	1037,20	1042,00	1932,60

Es betragen:

	Kosten-anschlag M.	Mittel-preis M.	Dem Mittelpreise nach unten am nächsten kommendes Angebot M.	Differenz zwischen dem Mittelpreise und dem demselben nach unten am nächsten kommenden Angebot M.
Los A . . .	1245,40	1401,34	1401,05	**0,29**
„ B . . .	1147,60	1281,47	1281,45	**0,02**
„ C . . .	1031,54	1112,38	1112,08	**0,30**
„ D . . .	1074,80	1126,52	1125,80	**0,72**
„ E . . .	2289,90	1990,51	1981,80	**8,71**

Zu III. Beteiligung der Großglaserfirma X. Y. an städtischen Submissionen.

1. Bei Vergebungen an den Mindestbietenden. Engere Submission. (Vergl. Protokoll zur Sitzung des Bau-, Haupt- und Finanzausschusses vom 15. April 1907.)

Los A	M.	Los B	M.
Angebot 1	903,66	Angebot 1	719,38
„ 2	898,59	„ 2	715,87
„ 3	890,91	„ 3	714,11
„ 4	887,74	„ 4	712,36
„ 5	885,77	„ 5	708,85
„ 6	880,—	„ 6	708,85
„ 7 der Großglaserfirma X. Y.	**725,43**	„ 7 der Großglaserfirma X. Y.	**580,30**

2. Bei Vergebungen nach dem Mittelpreise. (Vergl. Protokoll zur Sitzung vom 28. Februar 1907 des Bau-, Haupt- und Finanzausschusses.)

Angebot 1 der Großglaserfirma X. Y. .	**2500,—** M.
„ 2	2451,50 „
„ 3	2382,50 „
„ 4	2349,75 „
„ 5	2332,75 „
„ 6	2283,65 „
„ 7	2218,— „
„ 8	2211,12 „

Angebot 9	. . . .	2204,57 M.
„ 10	. . . .	2192,75 „
„ 11	. . . .	2173,20 „
„ 12	. . . .	2146,25 „
„ 13	. . . .	2145,— „
„ 14	. . . .	1684,30 „

Die Entwicklung, die das Barbersche Verfahren in Ludwigshafen genommen hat, spricht demnach keineswegs für seine Zweckmäßigkeit und bestätigt die Befürchtungen, welche den Mannheimer Stadtrat und Bürgerausschuß zu seiner Abschaffung veranlaßten. Aus dem Mittelpreisverfahren ist hier, wie sich ein Beamter des Stadtbauamtes dem Verfasser gegenüber ausdrückte, in kurzer Zeit ein Überpreisverfahren geworden.

---

3. Einführung einer Materialkontrolle als Schutz vor minderwertigen Unternehmern

Im Juni 1901 stürzte in Mannheim der Südostgiebel der im Bau begriffenen Leichenhalle ein, es wurden dabei drei Maurer tödlich und mehrere leichter verletzt. Die gerichtliche Untersuchung ergab, daß die unmittelbare Veranlassung des Einsturzes ein Konstruktionsfehler des Hochbauamtes war, daß aber, wie sich das Strafkammerurteil (verhandelt am 24. Juni 1902) ausdrückte, das außerordentlich schlechte Material mit dem Unglück in ursächlichem Zusammenhang stand. Bald nach diesem Einsturz geriet auch der Westgiebel, bei dem ein Konstruktionsfehler überhaupt nicht vorlag, aus seiner lotrechten Lage und mußte, um weiteres Unglück zu verhüten, sofort abgetragen werden. Über die Beschaffenheit des bei diesem Giebel verwendeten Baumaterials wurde in dem Urteile der Strafkammer S. 25/26 folgendes festgestellt: „Der Westgiebel mußte seiner schlechten Beschaffenheit wegen abgetragen werden. Man fand dort Bierflaschen eingemauert und Hohlräume von solcher Größe, daß man einen Arm hätte hineinlegen können. Die Fugen waren sehr groß, ungleich und teilweise nicht vollständig mit Mörtel ausgegossen, was ein starkes und ungleichartiges Senken des Mauerwerkes zur Folge hatte. Ferner benutzten die Maurer-

meister außer dem alten Fundamente noch einige Mauerreste der alten Kapelle.“ Kurz nach dem Unglück geriet der Maurermeister, der den Rohbau übernommen hatte, in Zahlungsschwierigkeiten, infolgedessen erlitt die Stadt durch Vornahme der Abbruchs- und Wiederherstellungsarbeiten, die nach dem zivilgerichtlichen Urteil[1]) von dem Unternehmer zu bezahlen gewesen wären, einen Schaden von 20676 M., der nur mit einem Betrage von 8441 M. in dem Restguthaben und in der Kaution des zahlungsunfähigen Maurermeisters seine teilweise Deckung fand. Der endgültige Verlust für die Gemeinde betrug demnach 12235 M.

Bei der Verhandlung vor der Strafkammer führte der Staatsanwalt selbst in seiner Anklagerede gegen den Unternehmer und bauleitenden Architekten die Tatsache als strafmildernden Umstand an, daß die Stadt dem betreffenden Unternehmer nur deshalb den Zuschlag erteilt habe, weil er bei der Submission der Maurerarbeiten bei weitem der billigste gewesen sei, ohne daß sie sich gleichzeitig die nötige Garantie für eine meisterhafte Ausführung verschafft habe. „Es handelt sich hier um ein bedenkliches System, so schloß der Staatsanwalt bei diesem Punkt, das für schlimme Folgen andere verantwortlich machen will.“ In der Tat war das Angebot des betreffenden Maurermeisters bei weitem das billigste gewesen, in einer Totalsumme von 28027 M. war es um 29% hinter dem Voranschlag und um 13% hinter dem Durchschnittspreise der übrigen eingelaufenen Offerten zurückgeblieben.

Gewiß war dieser Einsturz der Leichenhalle nur als ein Einzel- und Ausnahmefall zu betrachten, er hatte sich ereignet, als man infolge eines starken Beamtenmangels, der gerade damals im Hochbauamte herrschte, gezwungen war, einem jüngeren und wenig erfahrenen Techniker die verantwortliche Bauleitung zu übertragen. Das Unglück war aber von so schlimmen Folgen begleitet, daß sich der Stadtrat die Frage vorlegen mußte, ob es nicht möglich wäre, durch irgendwelche Maßnahmen ein für allemal zu verhindern, daß sich

[1]) Entscheidung des Großherzoglichen Landgerichts in Mannheim. Sitzung vom 28. Dezember 1904.

Unternehmer bei mangelnder Aufsicht durch Verwendung von zu wenig und von zu schlechtem Material in dieser Weise, wie es bei der Leichenhalle geschehen war, einen unrechtmäßigen Verdienst zu verschaffen suchten.

Der neu zum Vorstand des Hochbauamtes ernannte Baurat Perrey, dem von dem Stadtrate die Aufgabe zugewiesen war, dieses Problem zu lösen, machte den Vorschlag, die Bauarbeiten nicht mehr in derselben Form wie bisher zu vergeben, d. h. nicht dem Maurermeister die Arbeiten einschließlich der Lieferung aller Materialien zu übertragen, sondern die Lieferung derselben von der Arbeit völlig getrennt zur Ausschreibung zu bringen. Gleichzeitig sollten an jeder Baustelle Baubureaus errichtet werden, um die gelieferten Rohmaterialien abzunehmen und auf ihre Güte zu prüfen.

Durch diese Art der Vergebung wollte Baurat Perrey den Übernehmern von Bauarbeiten, indem ihnen jetzt von der Bauverwaltung die Rohmaterialien geliefert würden, gleichsam automatisch jedes Interesse nehmen, an der Quantität und Qualität des zur Verwendung kommenden Materials in ähnlicher Weise, wie dies bei der Leichenhalle geschehen war, zu sparen und mithin minderwertige Arbeit zu liefern[1].

Im Stadtrate fand der Perreysche Vorschlag Beifall, es wurde in der Sitzung vom 9. Dezember 1902 beschlossen, das neue Verfahren vorläufig versuchsweise, um Erfahrungen zu sammeln, beim Rohbau der höheren Töchterschule und von zwei Pumpwerken zur Einführung zu bringen. Das Ergebnis dieses Versuches war, unter Zugrundelegung der Erfahrungen bei der Erbauung der höheren Töchterschule, die sich wegen ihrer Größe und der bedeutenden Anzahl ähnlicher, kurz vorher stattgefundener Schulbauten am besten zum Vergleiche eignet, folgendes:

In technischer Beziehung erwies sich die Qualität des

---

[1]) Im Tiefbau war diese getrennte Vergebung von Materialien und Arbeitsleistungen schon seit jeher angewandt worden, da hier eine andere Art der Beschaffung aus technischen Gründen gänzlich unratsam gewesen wäre, denn die im Tiefbau gebrauchten Materialien (z. B. Ton- und Zementröhren, feuerfeste Steine etc.) bedürfen vor der Verwendung einer langdauernden und schwierigen Nachprüfung auf ihre mechanische und



Mauerwerkes als vorzüglich, da sich trotz der außerordentlich schwierigen und ungleichen Fundierung in den Wallgräben der alten Mannheimer Festung in einem Zeitraume von mehreren Jahren auch nicht die geringsten Setzrisse, die bisher bei städtischen Bauten als notwendiges Übel gegolten hatten, zeigten [1]).

Dabei stellte sich gleichzeitig heraus, daß der Kubikmeter Mauerwerk bei weitem der billigste unter allen seit 1897 hergestellten Schulbauten war. Selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, daß im Jahre 1903 die Baumaterialien sehr niedrig im Preise standen, ließ sich die Billigkeit des neuen Verfahrens nachweisen. Um einen zuverlässigen Vergleich mit früheren Jahren zu ermöglichen, hatte das Hochbauamt auf Grund der Materialpreise und der Arbeitslöhne, die aus den Büchern einer Anzahl von Baugeschäften und nach Marktberichten ermittelt wurden, einen Normalpreis pro Kubikmeter Mauerwerk der besten Qualität für die einzelnen Jahre bis 1897 zurück berechnet (vergl. Tabelle VII, S. 73) und dabei festgestellt, daß bei sämtlichen Schulbauten mit Ausnahme der höheren Töchterschule der tatsächlich gezahlte über dem normalen, vom Hochbauamte berechneten Preis (siehe Tabelle A, Spalte VIII) geblieben war. So betrug z. B. nach der Perreyschen Tabelle der normale Preis für ein Kubikmeter Mauerwerk im Jahre 1898 16,53 M., gezahlt wurde aber damals bei der Mollschule 19,72 M., mithin pro Kubikmeter 3,19 M. mehr, 1903 dagegen, als die getrennte Vergebung stattfand, war der Normalpreis auf 14,79 M. gesunken, indessen kostete der Kubikmeter der Gemeinde nur 13,97 M., also noch 0,82 M. pro Kubikmeter weniger. Während bei sieben nach dem alten Verfahren vergebenen Schulbauten, die in den Jahren 1898—1903 standfanden, im ganzen 91 825 M. mehr als nach den vom Hochbauamte ermittelten Normalpreisen gezahlt wurden, ergab sich bei der höheren Töchterschule noch eine Ersparnis von 9637 M.

---

chemische Haltbarkeit, die unmöglich den Unternehmern überlassen werden kann.

[1]) Schreiben des Hochbauamtes an das Bürgermeisteramt vom 23. November 1905. J.-Nr. 3000.

Tabelle VII

A) Normalpreis pro Kubikmeter Mauerwerk für die Jahre 1898—1905

ermittelt vom Hochbauamt

I Jahr	II Backsteine 1000 Stück M.	III Sand cbm M.	IV Weißkalk cbm M.	V Schwarzkalk cbm M.	VI Das Material zu 1 cbm kostet bei Verwendung von 353 Backsteinen, 340 l Sand, 38,08 l Weißkalk u. 105,18 l Schwarzkalk M.	VII Arbeitslohn aus Tab. B Spalte IV M.	VIII Normalpreis p. Kubikmeter Mauerwerk M.
1898	29,—	2,60	8	0,85	12,77	3,76	16,53
1899	29,10	2,60	8	0,85	12,84	3,89	16,73
1900	29,20	2,60	8	0,85	12,87	4,03	16,90
1901	25,25	2,80	8	0,80	11,44	4,03	15,47
1902	25,25	2,70	8	0,75	11,33	4,10	15,43
1903	23,40	2,60	8	0,75	10,66	4,13	14,79
1904	22,40	2,70	8	0,78	10,35	4,18	14,57
1905	25,50	3,30	8	0,95	11,96	4,40	16,36

B) Arbeitslohn der Maurer und Taglöhner

ermittelt vom Hochbauamt

I Jahr	II Stundenlohn eines Mannes Pf.	III Stundenlohn eines Taglöhners Pf.	IV 1 cbm Mauerwerk herzustellen kostet an Arbeitslohn unter Zugrundelegung der bei der Gewerbeschule ermittelten Arbeitszeiten M.
1898	42—43	29—31	3,76
1899	43—45	30—32	3,89
1900	45—47	32—34	4,03
1901	45—47	33—34	4,03
1902	46—47	34	4,10
1903	46—48	34—35	4,13
1904	47—48	35	4,18
1905	50	36—38	4,40

Diese auffällige Erscheinung, die umso bemerkenswerter war, weil dieser Bau infolge der mühsamen Fundamentierung und der künstlerischen Ausgestaltung zu den technisch schwierigsten Schulbauten zu rechnen war, fand nach der Ansicht des Hochbauamtes darin ihre Erklärung, daß die Stadtgemeinde wegen ihrer Zahlungssicherheit und Zahlungspromptheit und ferner, weil sie als Käufer im großen auftrat, weit billiger die Materialien geliefert erhielt, als die vielen kleinen Bau- und Maurermeister.

Diese günstigen Erfahrungen veranlaßten den Stadtrat, die getrennte Ausschreibung von Materialien und Arbeitsleistungen auch beim Neubau des Zentralschulhauses anzuordnen. Gegen diesen Beschluß machte sich freilich vergeblich eine starke Opposition von Stadträten geltend, die die Interessen des Mannheimer Baugewerbes vertraten.

Die Selbstbeschaffung des Materials durch die Stadt bedeutete nämlich einen tiefen Eingriff in die Gewohnheiten und vor allem in das Kreditsystem des ganzen Mannheimer Bau- und Maurergewerbes. Es galt bisher als allgemein üblich, daß der Maurermeister die zur Verwendung kommenden Materialien selbst beschaffte, dabei hatte sich gleichzeitig der Geschäftsgebrauch herausgebildet, daß er diese von seinen Lieferanten gegen langfristige Kredite erhielt. Infolgedessen konnte er sein Gewerbe mit einem außerordentlich geringen Betriebskapital betreiben, namentlich, wenn er für die Stadt einen Auftrag ausführte, die ihm ja sofort entsprechend den gelieferten Materialien und den geleisteten Arbeiten Abschlagszahlungen bis zu 85 % gewährte. Durch das Perreysche Verfahren wurden aber alle diese Geschäfte, die auf einer derartigen finanziellen Grundlage betrieben wurden, auf das schwerste in ihrer Existenz bedroht. Dies hatte zur Folge, daß namentlich unter den kleineren Maurermeistern eine lebhafte Propaganda gegen die getrennte Ausschreibung von Material- und Arbeitsleistung entstand. Als mehrere Eingaben, in denen das Perreysche Verfahren, freilich ohne Angabe des wahren Grundes, als der Ruin des Mannheimer Maurergewerbes bezeichnet wurde, erfolglos geblieben waren, drohte ein Beschluß der Maurermeistervereinigung zu stande zu kommen,

nach welchem sämtliche Geschäfte, welche Baumaterialien unmittelbar an die Stadt lieferten, boykottiert werden sollten.

Bei dieser Sachlage sah sich das Hochbauamt veranlaßt, die getrennte Ausschreibung fallen zu lassen und der Anregung eines Stadtrates Folge zu leisten, nach welcher die Bauarbeiten zwar an einen Unternehmer, aber unter besonderer Bezahlung des Materials und der Arbeitsleistung vergeben werden sollten. Ein jeder Submittent, der auf Bauarbeiten reflektierte, sollte je ein besonderes Angebot für die Lieferung des Rohmaterials sowie für die Arbeitsausführung einreichen. Voraussetzung war natürlich hierbei, daß das zur Baustelle gebrachte Material von den dort befindlichen Baubureaus auf seine Quantität und Qualität nachgeprüft und dementsprechend bezahlt wurde. Mit diesem Verfahren konnte ebenfalls die Verwendung von zu wenig und von zu schlechtem Material verhindert werden, zumal jetzt der Unternehmer, wo die Vergütung für dasselbe besonders erfolgte, bestrebt sein mußte, möglichst viel Material zu gebrauchen. Freilich ging bei dieser Änderung, wie das Hochbauamt ausführte, der finanzielle Vorteil verloren, den die Stadt aus der Selbstbeschaffung des Materials ziehen konnte. Diesem Vorschlage stimmte der Stadtrat in der Sitzung vom 21. Dezember 1905 zu, so daß seitdem diese Art der Ausschreibung in Mannheim angewendet wird.

Aber auch diese Konzession befriedigte das Mannheimer Baugewerbe keineswegs. Offenbar mit der scharfen Kontrolle, die auch das neue Verfahren zur Folge hatte, wenig einverstanden, versuchte es nochmals durch eine Eingabe an den Stadtrat, die Wiedereinführung der alten Form der Vergebung, wie sie zur Zeit des Einsturzes der Leichenhalle geherrscht hatte, durchzusetzen, ohne jedoch diesen Antrag auch nur irgendwie stichhaltig begründen zu können. Schließlich wurde erreicht, daß ein stadträtlicher Beschluß zu stande kam, wonach eine besondere Kommission zur Prüfung dieser Angelegenheit gebildet wurde. (Stadtr.-Sitz. v. 5. April 1906, Nr. 3032.) Das Ergebnis der Beratungen dieser Kommission liegt bis heute noch nicht vor, nach eingezogenen Erkundigungen ist es jedoch kaum wahrscheinlich, daß der Stadtrat wieder den alten Ausschreibungsmodus einführen wird.

4. Beseitigung rein technischer Mängel im Submissionsverfahren

Die Reformbestrebungen, die auf eine Beseitigung rein technischer Mängel oder von einseitig bureaukratischen Bestimmungen, die sich im Laufe der Zeit in das öffentliche Vergebungswesen eingeschlichen haben, hinzielen, sind in Mannheim schon älteren Ursprunges. Nachdem durch die Verhandlungen des ständigen Ausschusses bei der Großherzoglich Badischen Landesgewerbehalle, die in den achtziger Jahren wiederholt über eine neuzeitliche Reform des Submissionswesens stattfanden[1]), die hier erhobenen Klagen eingehend geprüft und, soweit sie zutrafen, dem Staat und den Gemeinden die nötigen Änderungen anempfohlen waren, hat sich auch die Stadt Mannheim fortgesetzt bemüht, diesen Weisungen entsprechend, das Vergebungsverfahren immer vollkommener auszugestalten.

Soweit hier noch Klagen vorkommen, die nicht auf Einzelfällen beruhen oder überhaupt jeder tatsächlichen Begründung entbehren, beziehen sie sich in der Hauptsache auf drei Fragen:

1. Die Frage der Ausschreibungs- und Ausführungstermine.
2. Die der Abrechnung.
3. Die wichtigste unter ihnen, die Kautionsfrage.

Daß in Mannheim im letzten Jahrzehnt die Ausschreibungs-, ebenso die Ausführungstermine bei vielen gemeindlichen Bauten überaus kurz und kürzer, wie sonst im Baugewerbe üblich, bemessen werden, ist eine auch von den städtischen Bauämtern zugegebene Tatsache. Bei der sprunghaften Entwicklung der Stadt Mannheim trat nämlich in neuester Zeit mehrfach ein plötzlicher und derartig starker Mangel an öffentlichen Gebäuden, namentlich an Schulhäusern auf, daß das Interesse des Baugewerbestandes vielfach dem höheren Interesse der Allgemeinheit untergeordnet werden mußte. Sind doch seit 1898 in Mannheim allein 12 große Schulbauten vorgenommen worden, eine gewiß auch für eine Großstadt stattliche Zahl!

---

[1]) Vergl. namentlich die Verhandlungen vom 12. April 1883 und vom 5. November 1889. Badische Gewerbezeitung, Jahrg. 1883, S. 378 bis 395, bezw. Jahrg. 1889, S. 414—425 und 431—443.



Es kam daher leicht vor, daß kleinere Firmen, vor allem Handwerksmeister, von vornherein sich an den Submissionen nicht beteiligen konnten, weil ihnen eben das zahlreiche Personal und die entsprechende technische Ausrüstung fehlte, um derartig rasch, wie verlangt, arbeiten zu können. Dies bedeutete gewiß eine Härte, deren Beseitigung jedoch unter den gegebenen Umständen wohl kaum in dem gewünschten Umfange möglich gewesen wäre.

Ähnlich lagen die Verhältnisse bei Regelung der Schlußrechnungen; denn hier traten ebenfalls infolge der starken gemeindlichen Bautätigkeit mitunter Verzögerungen in der Auszahlung der Restguthaben ein. Außerdem wurde das Abrechnungsverfahren nicht selten dadurch erschwert, daß gerade die Kleinmeister, die am heftigsten über die späte Auszahlung ihrer Guthaben klagten, ihre Rechnungen in der mangelhaftesten Weise und ohne Beifügung der vorgeschriebenen Belege, Bestellzettel, Anweisungen und Taglohnzettel einreichten, ja es ist selbst mehrfach vorgekommen, daß Handwerker trotz ausbedungener Strafabzüge [1]) ihre Rechnungen erst Monate nach den vereinbarten Terminen an die Gemeinde sandten [2]). Der Vorschlag der Kleingewerbetreibenden aber, zur Beschleunigung des Abrechnungsverkehrs eine zeitweilige Verstärkung des Personals der technischen Ämter vorzunehmen, wurde vom Hochbauamt als verwaltungstechnisch undurchführbar bezeichnet, weil die Kontrolle der Rechnungen sicher und zuverlässig nur von den Beamten, die auch den Bau geleitet hätten, besorgt werden könnte. Um aber trotzdem den Gewerbetreibenden, namentlich den Handwerkern entgegenzukommen, wird heute von seiten der Ämter nach dem Grundsatze verfahren, kleinere aus laufenden Mitteln zu bezahlende Rechnungen in einem Zeitraume von 3—4 Wochen, dagegen solche von Neubauten

[1]) Die Rechnungen müssen spätestens innerhalb Monatsfrist nach geschehener Lieferung bezw. Arbeitsleistung an die Stadtgemeinde eingereicht werden, anderenfalls erfolgt ein Strafabzug von 2 %. Geschieht aber die Einreichung der Rechnung erst nach 2 Monaten oder später, so beträgt der Abzug 5 %.

[2]) Die gleiche Klage wird vielfach von den Großherzoglichen Bauinspektionen erhoben.



je nach der Schwierigkeit der Nachprüfung in einem Zeitraume von 3—6 Monaten zur Erledigung zu bringen. (§ 29 Abs. 4 der allg. Vertragsbed.).

Die Frage der befriedigenden Regelung des Kautionswesens endlich hat in Mannheim schon zu vielen Beratungen Veranlassung gegeben. Dabei wurde die Forderung einer Kautionsstellung zur Wahrung der Gemeindeinteressen als Schutzmaßregel gegen minderwertige Unternehmer als durchaus berechtigt anerkannt und gleichzeitig betont, daß dieselbe so hoch bemessen sein müßte, um für den Unternehmer einen genügenden Anreiz zu bilden, die ihm übertragenen Lieferungen oder Arbeitsleistungen nachhaltig gut auszuführen. Die Schwierigkeit aber bestand darin, den richtigen Prozentsatz der Kaution zur Vergebungssumme zu finden, um dieses Ziel auch zu erreichen. Dem Beispiele vieler Staats- und Gemeindeverwaltungen folgend, entschloß sich auch der Mannheimer Stadtrat in der Sitzung vom 28. Februar 1902, die Kaution, die bisher 10 % betragen hatte, auf 5 % herabzusetzen. Er glaubte diese Ermäßigung umso eher eintreten lassen zu können, weil ja die Gemeinde in dem Restfünfzehntel, welches erst nach völliger Fertigstellung der Arbeit zur Auszahlung gelangt, ein weiteres Mittel besitze, die Unternehmer zur vertragsmäßigen Erfüllung ihrer übernommenen Verpflichtungen anhalten zu können. Damit sind die Klagen gegen eine übertrieben hohe Bemessung der Kaution, wie sie früher immer erhoben wurden, verschwunden.

Schwieriger gestaltete sich dagegen die Entscheidung darüber, von welchem Betrage ab und in welcher Form die Sicherheitsleistung erfolgen sollte. Von seiten der Kleingewerbetreibenden wurde mit Recht darauf hingewiesen, daß ihnen die Hinterlegung einer Kaution weit schwerer als größeren kapitalstarken Baugeschäften fiele. Infolge des Fehlens einer geeigneten Bankverbindung war es vielen von ihnen unmöglich, Bürgschaftswechsel zu erhalten, wegen des geringen Umfanges ihres Geschäftes konnten sie auch nicht, wie das heute in Mannheim seitens größerer Firmen vielfach geschieht, in Beziehungen zu der ersten Berliner Kautionsgesellschaft treten, deren Tätigkeit darin besteht, gegen eine jährliche Provision von 4—5 %, aber ohne irgend eine materielle Sicherheit zu beanspruchen,

für als solid bekannte Unternehmer bei Staats- und Gemeindeverwaltungen Lieferungskautionen zu hinterlegen. Deshalb wurde von ihnen immer an die Gemeinde die Forderung gerichtet, bei kleingewerblichen Vergebungen von der Stellung einer Sicherheit Abstand zu nehmen. Diesen Wünschen kam der Stadtrat im Jahre 1900 in der Sitzung vom 16. Januar dadurch nach, daß er unter der Motivierung, daß auch die Gemeinde ein Interesse daran habe, die vielen kleinen Kautionen, die unverhältnismäßig hohe Verwaltungskosten verursachten, zu vermeiden, beschloß, bei Aufträgen bis zur Höhe von 2000 M. sich mit einem Garantierevers für die Güte der Arbeit zu begnügen.

Über die Form der Sicherheitsleistung, über das Kautionsobjekt, dem letzten strittigen Punkt der Kautionsfrage, ist folgende Bestimmung getroffen. Es dürfen von der Stadtkasse als Kaution angenommen werden:

1. Schuldverschreibungen des deutschen Reiches, deutscher Staaten und deutscher Gemeinden zum Kurswert.
2. Pfandbriefe der Rheinischen Hypothekenbank zu Mannheim zum Kurswert.
3. Bürgschaft einer juristischen Person (Bank u. s. w.).
4. Sparbücher von mit Gemeindebürgschaft versehenen Sparkassen und von Genossenschaften.
5. Wechsel, wenn sie von einer Mannheimer Bank oder deren Filialen angenommen sind.

Dem vielfach aus Handwerkerkreisen geäußerten Wunsche gegenüber, eine Erweiterung dieser Bestimmungen in der Weise vorzunehmen, daß auch die Bürgschaft einer physischen Person zur Sicherheitsleistung genügen sollte, hat sich der Stadtrat nach den Erfahrungen früherer Jahre, in denen sich, wie ein hochbauamtliches Gutachten ausführte, ein wahrer Rattenkönig von Bürgschaften entwickelt hatte, bis schließlich durch den Konkurs eines Bürgen die ganze Sicherheit zum Schaden der Stadtgemeinde zusammenfiel, ablehnend verhalten.

Von seiten mehrerer Hypothekenbanken wurde gegen die Bestimmung, daß von Pfandbriefen nur solche der Mannheimer Rheinischen Hypothekenbank zur Kautionsleistung zugelassen sind, Klage geführt. Insbesondere glaubte sich die Großher-

zoglich Hessische Landeshypothekenbank in dem Absatz ihrer Pfandbriefe, die sich wegen der staatlichen Garantie, die sie besitzen, einer weiten Verbreitung in Mannheimer Kaufmannskreisen erfreuten, geschädigt. Sie richtete deshalb die Bitte an den Mannheimer Stadtrat, die Pfandbriefe auswärtiger Hypothekenbanken, wenigstens soweit sie staatliche Garantie besäßen, mit denen der Rheinischen Hypothekenbank gleichzustellen. Ebenso reichte die Preußische Pfandbriefbank ein Gesuch an den Stadtrat ein, in dem sie die gleiche Forderung für ihre durch Kommunaldarlehen gedeckten Kommunalobligationen erhob. Beide Gesuche wurden vom Stadtrat abschlägig beschieden und zwar unter Hinweis auf die engen Beziehungen der Stadt zu dem letztgenannten Institut als einem der größten gemeindlichen Umlagezahler[1]). Erörterungen darüber, ob eine derartig weitgehende Begünstigung einer Mannheimer Hypothekenbank nicht eine Härte gegenüber von Submittenten, die garantierte Pfandbriefe oder Kommunalobligationen als Kapitalanlagen bevorzugten, bedeuten würde, und ferner, ob es mit den Grundsätzen einer rationellen Städteanleihepolitik in Einklang zu bringen wäre, in dieser Weise den kommunalen Anstaltskredit zu erschweren, haben bei der Beratung über diesen Gegenstand nicht stattgefunden.

Eine letzte Klage gegen die Bestimmungen über das Kautionsobjekt wurde von seiten einzelner auswärtiger Submittenten darüber geführt, daß nur durch in Mannheim ansässige Banken oder deren Filialen avalisierte Bürgschaftswechsel zur Sicherheitsleistung zugelassen sind. Auch hier glaubte der Stadtrat wenigstens im Prinzipe kein Entgegenkommen zeigen zu dürfen, weniger um den Mannheimer Banken eine Begünstigung zu gewähren, als vielmehr auf Grund der Erwägung, daß es für den das Kautionsgeschäft vornehmenden Beamten unmöglich oder doch sehr schwierig wäre, alle auswärtigen Banken auf ihre Sicherheit zu prüfen und daß es zu unliebsamen Erörterungen führen könnte, wenn in dem einen Falle derartige Avale angenommen, in dem anderen aber zurückgewiesen würden[2]).

[1]) Vergl. Stadtr.-Prot. vom 4. Febr. 1904, Nr. 712.

[2]) Vergl. Schreiben des Bürgermeisteramtes an die Firma Ph. H. in Frankfurt. 28. April 1906, J.-Nr. 14529 I.

Wirtschaftlich hat natürlich diese Bestimmung, die in anderen Gemeinden ebenfalls besteht, die Bedeutung, daß sie ein weiteres Moment für die Konzentration im Bankwesen schafft, denn hierdurch werden Firmen, die dauernd Lieferungen für öffentliche Körperschaften ausführen, geradezu gezwungen, wenn sie nicht auf die bei weitem billigste und bequemste Art der Kautionsleistung durch Bürgschaftswechsel Verzicht leisten wollen, mit einem der großen Bankkonzerns, die heute in allen Städten von nennenswertem Umfange vertreten sind, in Geschäftsverbindung zu stehen.

IV. Sozialpolitischer Abschnitt

Streik- und Lohnklausel

Wie im ersten Teile dieser Arbeit gezeigt wurde, hat sich das Submissionswesen in Mannheim zunächst aus rein fiskalisch-ökonomischen Gesichtspunkten heraus entwickelt. Bestimmungen zu Gunsten einzelner Klassen von Gewerbetreibenden oder gar des Arbeiterstandes fanden keine Berücksichtigung. Erst in den neunziger Jahren gelang es nach langjähriger Propaganda den Handwerkern durchzusetzen, daß bei gemeindlichen Vergebungen nicht mehr ausschließlich städtische, sondern auch kleingewerbliche Interessen zur Geltung kamen. Es wurden eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die dem Handwerk auf Kosten der Stadt eine bevorzugte Stellung bei Erteilung von gemeindlichen Aufträgen einräumten. Die Begünstigungen, die in dieser Weise dem Unternehmertum im Kleingewerbe in allmählich zunehmendem Maße gewährt wurden, gaben aber alsbald der Arbeiterschaft die Veranlassung, ihrerseits ebenfalls Forderungen zu stellen und zu verlangen, daß die Gemeinde bei Regelung des öffentlichen Vergebungswesens auch Bestimmungen zur Wahrung der Interessen des Arbeiterstandes träfe.

Es handelte sich hierbei um zweierlei:

1. Erstens sollte verhindert werden, daß in die Submissionsvorschriften solche Bestimmungen Eingang fänden, die eine einseitige Parteinahme der Stadt zu Gunsten der Unternehmer bedeuteten.

2. Zweitens sollte die Gemeinde dafür Sorge tragen, daß Unternehmer, die für die Stadt Aufträge ausführten, die Lohn- und Arbeitsbedingungen in ihren Betrieben im arbeiterfreundlichen Sinne regelten, sie sollte insbesondere verhindern, daß

Arbeitgeber, die bei Submissionen Verluste erlitten hätten, durch willkürliche Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen einen Teil ihres Schadens wieder einzuholen suchten.

Zur Erörterung der ersten Frage kam es anläßlich von Eingaben des Deutschen Arbeitgeberbundes für das Baugewerbe und des Badischen Handwerkerverbandes, in denen an die Gemeinde das Verlangen gestellt wurde, in der Weise die Unternehmer im Lohnkampfe zu unterstützen, daß die Fristen für die Fertigstellung von städtischen Bauten bei Arbeitseinstellungen (sowohl Strikes wie Sperren) um deren Zeitdauer verlängert würden. Mit dieser Streik- und Sperrklausel sollte ein Druck auf die Arbeiter ausgeübt werden, daß sie der Not gehorchend, den von den Arbeitgebern aufgestellten Lohn- und Arbeitsbedingungen sich fügten oder doch wenigstens davon Abstand nähmen, ihrerseits Forderungen zu erheben. Die bestehende Rechtslage, nach welcher ein Streik, der ohne irgend ein Verschulden seitens der Unternehmer ausbricht, höhere Gewalt darstellt und deshalb von der Einhaltung der Lieferfristen und der Zahlung der Konventionalstrafe befreit (vergl. B.G.B. § 275, § 276, 1. § 280 Abs. 1. § 282. § 285—287) schien dem Arbeitgeberbund zur Erreichung seines Zieles nicht ausreichend zu sein. Dem Einwand aber, daß eine derartige Verstärkung der Unternehmerposition, wie sie die Streikklausel bringen sollte, leicht auch mißbräuchlich zum Schaden der Arbeiter ausgenützt werden könnte, glaubte der Arbeitgeberbund durch folgende Ausführungen in einer Eingabe, die er am 14. Februar 1904 an den Mannheimer Stadtrat richtete, genügend entkräften zu können: „Daß die Streikklausel nicht zu einer willkürlichen Waffe gegen die Arbeiter etwa durch Aussperrungen ausgenützt werden kann, dafür sind in den Statuten der Arbeitgeberverbände Garantien gegeben. Hiernach ist es nicht den einzelnen Unternehmern überlassen, eine Aussperrung nach eigenem Ermessen eintreten zu lassen, sondern die Generalversammlung der Verbände haben eintretenden Falles hierüber zu entscheiden."

Mit anderen Worten, die Gemeinde sollte bei der Entscheidung darüber, ob ein Streik oder eine Sperre zur Verlängerung der Lieferungszeit und zur Aufhebung der Konventional-

strafe genügend begründet sei, sich vollkommen dem Beschlusse der Arbeitgeberverbände fügen und freiwillig die Verluste tragen, die eine durch einen Streik oder eine Sperre verzögerte Fertigstellung von Bauten mit sich zu bringen pflegt. Eine derartige Konzession aber dem Arbeitgeberbund zu machen, hielt der Stadtrat schon mit Rücksicht auf die städtischen Finanzen für zu weitgehend. Erfordert es doch vielmehr das Gemeindeinteresse, die Bauzeiten möglichst zu verkürzen, um an Anleihezinsen zu sparen und soweit es sich um produktive Anlagen handelt, möglichst rasch in den Genuß von Einnahmen zu gelangen[1].

Aber von der finanziellen Seite der Frage ganz abgesehen, schien dem Stadtrat die Annahme der Streikklausel auch mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit, die jedem Gemeinwesen eine einseitige Parteinahme im Lohnkampfe verbieten, im Widerspruch zu stehen. Deshalb beschloß er im Gegensatz zu anderen Gemeinden[2], die den Wünschen der Unternehmer völlig nachkamen, von der Einführung einer Streik- und Sperrklausel in die Lieferungsverträge Umgang zu nehmen.

Dem Verlangen der Arbeitgeber auf Einführung einer

[1]) Um welche erhebliche Summen es sich hier handeln kann, möge folgendes Beispiel zeigen: Wäre der in den letzten Jahren erfolgte Umbau des Kaufhauses durch eine Arbeitseinstellung nur einen Monat später, wie vorgesehen, beendigt worden, so hätte sich ein Mietausfall von 10000—15000 M. ergeben, den die Stadt bei Bestehen der Streikklausel allein hätte tragen müssen.

[2]) So hat z. B. der Senat der freien Hansestadt Hamburg durch Verfügung vom 21. September 1906 die Streik- und Sperrklausel in die Lieferungsverträge aufgenommen, „um die Beteiligung der Handwerker an den öffentlichen Submissionen zu fördern". Diese Klausel lautet: „Nach den maßgebenden Vorschriften des B.G.B. (§ 339 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 285 und 276 Abs. 1) ist die Vertragsstrafe nicht verwirkt, wenn der Übernehmer durch einen von ihm nicht zu vertretenden Umstand an der Erfüllung oder an der rechtzeitigen Erfüllung gehindert wird. Insbosondere kann der Uebernehmer für eine durch Arbeitseinstellung oder Arbeitssperre — (Gesetzesinterpretation des Hamburger Senates!!) — verursachte Nichterfüllung oder nicht rechtzeitige Erfüllung der übernommenen Verbindlichkeiten nicht verantwortlich gemacht werden, wenn ihm eine Verletzung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt nicht zur Last fällt" (vergl. Soz. Praxis 15 Nr. 532, Deutsche Arbeitgeberzeitung Nr. 8 vom 24. Februar 1907 und Beiträge zur Arbeiterstatistik Nr. 6, S. 174).



Streikklausel entsprach auf seiten der Arbeiter die Forderung nach einer Lohnklausel. Die Gemeinde sollte entsprechend dieser Forderung den Unternehmern, die städtische Aufträge ausführten, Vorschriften in Bezug auf die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen machen, um einer Überwälzung von Submissionsverlusten auf die Arbeiter und einer Verwendung von minderwertigen ausländischen Arbeitskräften vorzubeugen. Die Mannheimer Arbeiterschaft glaubte dieses Ziel dank dem Umstand, daß in dieser Stadt die Arbeiter der verschiedensten Gewerbe, namentlich aber des Baugewerbes organisiert sind und mit den Unternehmern Tarifverträge abgeschlossen haben, am leichtesten dadurch erreichen zu können, daß sie die Aufnahme einer Bestimmung verlangte, nach welcher bei Bestehen von Tarifverträgen nur tariftreue Firmen den Zuschlag bei Submissionen erhalten sollten. Die Arbeiter hielten sich zu dieser Forderung umsomehr für berechtigt, weil zahlreiche Tarifverträge aus Lohnkämpfen als das Ergebnis einer unter autoritärer Mitwirkung eingeleiteten und abgeschlossenen Einigungsverhandlung hervorgegangen sind. Daraus ergebe sich aber, so führte die Mannheimer sozialdemokratische Volksstimme [1]) aus, die selbstverständliche Konsequenz, daß Staat und Gemeinde diesen Verträgen, bei deren Abschluß sie häufig die Vermittlerrolle gespielt hätten, bei Vornahme öffentlicher Bauten Anerkennung und Schutz verschaffen müßten. Außerdem habe die Gemeinde ein unmittelbares Interesse an allen Maßnahmen, die eine Entwicklung der Tarifverträge begünstigten, denn nur auf diese Weise sei es möglich, die Zahl der Arbeitseinstellungen, die immer eine Erhöhung der Armenlasten und eine Schwächung der Steuerkraft zahlreicher Gewerbetreibender für die Gemeinde im Gefolge haben, auf gütlichem Wege zu vermindern. Die von den Arbeitern vorgebrachten Gründe schienen dem Stadtrat stichhaltig genug zu sein, um sich prinzipiell für die Bevorzugung tariftreuer Firmen zu entscheiden. Schon im Jahre 1899 beschloß er in der Sitzung vom 20. Oktober auf eine Eingabe der deutschen Buchdrucker, nur noch solche Firmen, die den Buchdruckertarif

[1]) Mannheimer Volksstimme 8. August 1905, Nr. 212.

anerkennen würden, bei Vergebungen von Druckaufträgen zu berücksichtigen. Bei Gewerben dagegen, die nicht in der gleichen Weise wie die Buchdrucker organisiert waren, sondern bei denen die Gewerkschaftsbildungen einen mehr oder minder lokalen Charakter trugen, erwies es sich als unmöglich, eine derartig generelle Bestimmung zu treffen, da bei Beteiligung von auswärtigen Submittenten in vielen Fällen eine zweckentsprechende Kontrolle undurchführbar oder doch mit Unzuträglichkeiten verknüpft gewesen wäre. Dieser Schwierigkeit glaubte der Stadtrat auf Grund der Verhandlungen, die im Jahre 1904 über diese Angelegenheit auf der Badischen Städtevertreterkonferenz stattfanden, am besten durch Aufnahme einer Bestimmung, die zwar grundsätzlich einen Schutz der Arbeiter für berechtigt erklärte, aber dem Stadtrat die Entscheidung von Fall zu Fall vorbehielt, aus dem Wege gehen zu können. Er beschloß nämlich, daß Angebote solcher Unternehmer, die in ihrem Betriebe länger arbeiten ließen oder geringere Löhne bezahlten, als in dem betreffenden Geschäftszweig sonst allgemein üblich wäre, bei der Zuschlagserteilung unberücksichtigt bleiben sollten.

Mit Erlaß dieser Bestimmung hatte der Stadtrat sich zwar ein Kontrollrecht über die Arbeits- und Lohnbedingungen der Unternehmer bei der Entscheidung über die Zuschlagserteilung gesichert, aber er besaß damit noch keine Garantie, daß die Arbeitgeber auch wirklich die angeführten Arbeitsbedingungen einhielten. Insbesondere bestand infolge der Tatsache, daß sich häufig minder zahlungsfähige Unternehmer an Submissionen beteiligten, für die Arbeiter die Gefahr, daß sie infolge eines Konkurses ihrer Arbeitgeber um ihren rückständigen Wochen- oder gar Monatslohn gebracht würden. Um auch diesen Mißstand zu beseitigen, wurde eine Klausel in die allgemeinen Vertragsbedingungen aufgenommen, wodurch der Stadtgemeinde auf alle Fälle das Recht eingeräumt wurde, „an Arbeiter, welche auf Rechnung der Unternehmer oder eines Unterakkordanten beschäftigt waren, zu Lasten der Schuldner unmittelbar Zahlungen zu leisten, wenn der Unternehmer oder Unterakkordant seinen Zahlungsverbindlichkeiten gegen dieselben nicht pünktlich nachkommen sollte.“ (§ 30 Abs. 6 d. allg. Vertr.-Bed.)

Mit dieser Stellungnahme sozialpolitischen Fragen gegenüber ist der Stadtrat nicht so weit, wie bei seinen Maßnahmen zur Wahrung der Interessen des Handwerkerstandes gegangen. Während nämlich zu Gunsten des Kleingewerbes eine offene Begünstigungspolitik getrieben wurde, handelte es sich hier nur um Bestimmungen zum Schutze der Arbeiter gegen eine Ausbeutung durch ihre Arbeitgeber, um eine Stellungnahme, die, wie ausgeführt, durchaus auch mit den Interessen der ganzen Gemeinde in Einklang stand.

Schlußbemerkungen

Die Einführung eines Konkurrenzverfahrens bei öffentlichen Vergebungen erfolgte in Mannheim um die Wende des 17. Jahrhunderts. Es galt ein Mittel zu finden, um große Arbeiten, wie sie infolge der Riesenbauten der prachtliebenden pfälzischen Kurfürsten erforderlich wurden, zu möglichst billigen Preisen in Auftrag geben zu können. Hierzu brauchte man die Konkurrenz, die man den Zeitverhältnissen entsprechend auf dem Wege der Versteigerung, der Lizitation, hervorzurufen suchte. Fiskalisch entsprechend dem Zwecke seiner Einführung gestaltete man mit den raffiniertesten Mitteln dieses Verfahren immer fiskalischer aus, ohne irgendwie auf gewerbliche Interessen Rücksicht zu nehmen. Dieser Grundsatz wurde selbst dann nicht verlassen, als man schon längst die primitive Form der Versteigerung, die Lizitation, durch das technisch vollkommenere schriftliche Verfahren, durch die moderne Submission, ersetzt hat. So galt es noch bis vor wenigen Jahrzehnten als selbstverständlich und völlig gerechtfertigt, daß Staat und Gemeinde ihre ökonomische Überlegenheit, welche ihnen die Stellung als Käufer im großen gegenüber ihren Lieferanten, den zahlreichen kleineren oder größeren Gewerbetreibenden verleiht, in ihrem Interesse ausnützten.

Erst in allerneuester Zeit trat hierin eine durchgreifende Änderung ein, als sich die aufkommende Mittelstandsbewegung der Submissionsfrage annahm und verlangte, daß Bestimmungen getroffen würden, die das Kleingewerbe nicht nur vor Schädigung durch die Submission schützen, sondern ihm außerdem noch Vorteile bringen sollten. Insbesondere sollten Maßregeln ergriffen werden, um dasselbe zu veranlassen, sich zusammenzuschließen und damit sich selbst vor weiterer Schädigung durch das Prinzip der freien Konkurrenz zu schützen; wie der

Großindustrie durch Schutzzölle, so sollten ihm durch entsprechende Regelung des öffentlichen Vergebungswesens gleichsam Prämien auf Koalitionen gewährt werden. Dieses Ziel wurde in den verschiedensten deutschen Bundesstaaten durch eine weitgehende Bevorzugung der Handwerkerorganisationen bei Erteilung öffentlicher Aufträge erreicht (vergl. Bayer. Subm.-Best. § 7 Schlußsatz).

In Mannheim diente diesem Zwecke zweierlei: erstens die turnusmäßige Vergebung kleinerer Aufträge an die einzelnen Handwerker auf Grund von Normalpreisverzeichnissen und zweitens das Mittelpreisverfahren. Beide Verfahren förderten in außerordentlichem Maße die Bildung von Handwerkerorganisationen, brachten aber damit gleichzeitig der Gemeinde eine erhebliche finanzielle Belastung. Aus den Normalpreisen entwickelten sich in kurzer Zeit anormal hohe, aus den Mittelpreisen drohten Überpreise zu werden. Dabei wurde die Erfahrung gemacht, daß die Stadt nicht, wie gehofft, entsprechend der reichlicheren Bezahlung ihre Arbeiten auch besser ausgeführt erhielt. Infolgedessen beschloß der Stadtrat, wenigstens das Mittelpreisverfahren fallen zu lassen und nur die freihändige, turnusmäßige Vergebung beizubehalten, in der Meinung, dadurch genügend das Kleingewerbe zu unterstützen. In der Tat bringt, wie gezeigt wurde, auch dieses letzte Verfahren allein dem Handwerk recht erhebliche Vorteile, es sichert jedem Meister in bestimmten Zeiträumen einen überaus gut bezahlten städtischen Auftrag und veranlaßt gleichzeitig in fortgesetzt steigendem Maße das Kleingewerbe zum Zusammenschluß.

Hatte man so die Koalitionsbildung von Handwerkern nicht nur als berechtigt anerkannt, sondern sogar unter Aufwendung von beträchtlichen öffentlichen Mitteln unterstützt, so ergab sich alsbald aus Gründen der Gerechtigkeit die Notwendigkeit, auch den Arbeitern einen ähnlichen Wunsch bei der Regelung des öffentlichen Vergebungswesens zu erfüllen, nämlich durch Aufnahme einer entsprechenden Klausel in die Verdingungsvorschriften, auch ihre Organisationen zu unterstützen und damit ihnen zu einer vorteilhafteren Verwertung auch ihrer Ware, nämlich der Ware Arbeit, zu verhelfen. Es kam die Forderung

auf, daß bei der Zuschlagserteilung solche Unternehmer, die mit ihren Arbeitern Tarifverträge abgeschlossen hätten, den Vorzug erhalten sollten. Wiewohl der Stadtrat das Berechtigte dieser Wünsche anerkannte, so konnte er doch ihnen bisher nur im beschränkten Maße nachkommen. Denn für eine Stadt wie Mannheim allein ist es, wenn sie überhaupt noch Unternehmer für die Ausführung ihrer Arbeiten und Lieferungen finden will, gänzlich unmöglich oder doch mit Unzuträglichkeiten verknüpft, generell eine derartige Bestimmung zu treffen, solange nicht das Reich und die einzelnen Bundesstaaten auf diesem Gebiete vorbildlich vorangegangen sind. Während aber in unseren Nachbarstaaten, namentlich in England und Frankreich, schon längst die Forderung der Arbeiter auf Bevorzugung tariftreuer Firmen als berechtigt und auch im Interesse der Allgemeinheit liegend anerkannt und erfüllt worden ist, ist man offenbar in Deutschland noch weit von ihrer Verwirklichung entfernt, wenn es noch Bundesstaaten, wie die freie Stadt Hamburg, gibt, die nicht nur die Arbeiterinteressen bei ihren Vergebungen unberücksichtigt lassen, sondern gegen sie sogar noch durch Aufnahme einer Sperrklausel (vergl. S. 84, Anm. 2) Stellung nehmen. Vermutlich wird der drohende und der teilweise schon eingetretene Rückschlag der wirtschaftlichen Konjunktur und die damit verbundene Verschlechterung der Lage der arbeitenden Klasse die Folge haben, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit in Deutschland auf diese Frage zu lenken.

